

OMJ publikation 2/2020



De legala och politiska förutsättningarna för Europas autonomier

En jämförande studie

Bjarne Lindström

Innehåll

Förord

1. Sammanfattning	6
2. Executive Summary	8
3. Introduktion	10
Territoriell mångfald – flera orsaker	10
Regional autonomi – vad är det?	10
Formell vs. reell autonomi	11
Denna rapport	12
4. Färöarna: På gränsen till självständig mikrostat	14
Den statsrättsliga och språkligt-kulturella kontexten	14
Autonomins omfattning	15
Det legala partnerskapet	15
Det politiska partnerskapet	17
Politisk acceptans – inte restriktivitet och hinder	19
Slutsatser	19
5. Sydtyrolen: Autonomiutveckling trots svårt utgångsläge	22
Den italienska statsrättsliga kontexten	23
Autonomins omfattning	23
Det legala partnerskapet	24
Det politiska partnerskapet	26
Slutsatser	28
6. Baskien: Blockerad autonomiutveckling	30
Den nationella och statsrättsliga kontexten	31
Autonomins omfattning	31
Växande behov av lagrevision	32
Det legala partnerskapet	33
Det politiska partnerskapet	34
Slutsatser	35
7. Isle of Man: Omfattande autonomi - växande internationell synlighet	37
Konstitutionell status och UK-kontext	37
Autonomins omfattning	38
Det legala partnerskapet	39

Det politiska partnerskapet.....	40
Aktivt operativt samarbete	40
Slutsatser.....	40
8. Gibraltar: Konstitutionell autonomi i svårhanterlig internationell gränszon.....	43
Konstitutionell status	43
Autonomins omfattning	44
Det legala partnerskapet	45
Det politiska partnerskapet.....	46
Slutsatser.....	47
9. Flandern: Federal styrkeposition och långtgående autonomi	49
Den federala kontexten.....	50
Autonomins omfattning	51
Det legala partnerskapet	52
Det politiska partnerskapet.....	54
Slutsatser.....	54
10. Den samlade bilden	56
Varför territoriella autonomier?	56
Faktorer som påverkar autonomiutvecklingen	57
Det legala uppläggets betydelse	57
Den konstitutionella förankringen.....	58
Reglerna för en revidering av gällande autonomilag	58
Kontrollen av autonomiernas lagstiftning	59
Självstyrelselagens implementering	59
Behörighetsexklusivitet vs. blandade lagstiftningsbehörigheter	60
Rikslagstiftningens giltighet inom autonomins territorium.....	60
EU-relation och internationell behörighet.....	61
Finansiering och beskattning.....	61
Bilateralt vs. ensidigt partnerskap	62
Det politiska partnerskapet – den i praktiken avgörande faktorn	63
Övergripande slutsats.....	63

Expertmedverkan, underlagsmaterial och referenser

Förord

Under senhösten 2018 beslutade Olof M. Jansson-stiftelsens styrelse att, med undertecknad som huvudansvarig, starta ett forskningsprojekt med fokus på utvecklingen av den åländska självstyrelsens konstitutionella status och egna handlingsutrymme under de nu snart hundra år som gått sedan dess introduktion i början av 1920-talet. Temat passar väl in i stiftelsens syfte och inriktning på forskning kring olika aspekter av den utveckling som lett fram till dagens åländska samhälle. Fördjupade historiska kunskaper om autonomins konstitutionella och politiska förutsättningar bör även kunna bidra till ökade möjligheter att utveckla Ålands självbestämmande i dagens legalt komplicerade och politiskt allt mer svårhanterliga finländska och europeiska kontext.

Stiftelsen har, särskilt i förhandlingarna om en ny självstyrelselag, noterat behovet av en samlad kartläggning av hur lagstiftningskontrollen ända sedan 1922 avgjort var gränserna för självstyrelsen går. Ibland har rent lagtekniska stiliseringar och ibland rent statsprerogativa överväganden varit förhärskande. Det ursprungliga syftet med självstyrelsen för att Finland skulle tillerkännas statsöverhögheten över Åland, nämligen att bevara den svenska nationaliteten, har tonats ner och sällan använts som en tolkningskälla vid motstridiga eller oklara definitioner i behörighetskatalogerna.

Projektets första rapport med titeln *”Att sätta självstyrelsen gränser”* (1/2020) fokuserade därför på lagkontrollen och dess betydelse för tolkningen av gränserna för den åländska autonomi. Rapporten har publicerats på stiftelsens hemsida (www.olofmjanssonsstiftelse.ax) samt tryckts upp i ett begränsat antal exemplar.

OMJ-stiftelsen har emellertid också ansett det viktigt att belysa de politiska och legala arrangemang (inkl. kopplingen till EU) som karaktäriserar andra europeiska och nordiska autonomier samt hur dessa arrangemang påverkat deras självstyrelseutveckling, något som denna, forskningsprojektets andra rapport, fokuserar på. Vi kommer senare även att publicera en tredje rapport med en samlad bedömning av den åländska självstyrelsens utvecklingsförutsättningar utgående från det underlagsmaterial och de komparativa analyser som presenterats i de två första OMJ-rapporterna. Stiftelsen anser nämligen att ökade kunskaper om utvecklingen av de självstyrda regionerna i vår omvärld, och då inte minst de inom EU, är en viktig ingrediens i förhandlingarna mellan Åland och Finland om framtidens självstyrelse.

Föreliggande rapport har skrivits av fil. lic. *Bjarne Lindström* med mångårig forskarerfarenhet inom nordisk och internationell regionforskning, bl. a. som lektor i regional planering vid Kungliga Tekniska Högskolan (KTH), chef för Nordiska institutet för regionalpolitisk forskning (NordREFO/Nordregio) och direktör för Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB).

Rapporten bygger, förutom på omfattande faktainsamling och relevant bakgrundslitteratur, även på semi-strukturerade telefonintervjuer med forskare och sakkunniga tjänstemän inom

de närmare granskade autonomierna (se presentationen i källredovisningen i slutet av rapporten). Stiftelsen vill rikta ett stort tack till dessa personer utan vilkas sakkunniga bistånd denna rapport inte hade kunnat skrivas.

Avslutningsvis kan noteras att intentionen ursprungligen var att studien skulle omfatta ytterligare en spansk och en brittisk autonomi, samt den lilla tysktalande "autonoma språkgemenskapen" i Belgien. Tidsbrist i kombination med de kommunikationsproblem som Coronaepidemin medförde gjorde dock att dessa tyvärr föll bort ur det slutliga underlaget för rapporten.

Göran Lindholm

Ordförande

Olof M. Janssons stiftelse för främjande av åländsk historisk forskning

1. Sammanfattning

I denna studie identifieras två huvudtyper av territoriellt decentraliserade statliga maktstrukturer: (i) olika typer av federationer (t.ex. Tyskland, USA m.fl.) samt (ii) de territoriella "särfall" där en avgränsad del av statsterritoriet har någon form av politisk självstyrelse, d.v.s. regionala autonomier (som t.ex. Färöarna, Åland, Sydtyrolen m.fl.). Den sistnämnda autonomilösningen aktualiseras då det inom samma stat, vid sidan av en relativt homogen majoritetsbefolkning, även finns en (i vissa fall flera) historiskt och territoriellt väl förankrad minoritet med avvikande språk, etnicitet och kultur.

Fokus i denna rapport ligger på de territoriella autonomierna, och då närmare bestämt de typer av självstyrda regioner som finns i Europa och Norden. I rapporten presenteras och analyseras sex konkreta exempel på autonomier vilka är valda så att de täcker in huvuddelen av de legala och politiska arrangemang som brukar karaktärisera den här typen av regionala undantagslösningar.

De i rapporten närmare granskade autonomierna är Färöarna, Baskien, Isle of Man, Sydtyrolen, Gibraltar och Flandern. Granskningen tydliggör den stora spännvidden i autonomiernas eget handlingsutrymme mot bakgrund av likheter och olikheter i deras legala och politiska status. Viktiga skillnader i deras geo-politiska läge, internationella närvaro och synlighet, tillkomsthistoria och språkstatus tas också med i analysen. I samtliga sex fallstudier ligger dock huvudvikten på en analys av hur de legala arrangemangen och det politiska partnerskapet med respektive moderstat påverkat de studerade regionernas faktiska egna handlingsutrymme.

Den jämförande analysen av de i rapporten behandlade autonomierna ger vid handen att följande faktorer i deras *rättsliga och legala arrangemang* i varierande grad varit, och fortsatt är, viktiga för självbestämmandets omfattning och mer långsiktiga utveckling:

- Autonomins konstitutionella förankring
- Reglerna för ändring av autonomins behörighetsområde
- Sättet att implementera gällande självstyrelselag
- Övervakningen och kontrollen av autonomins lagstiftning
- Behörighetsexklusivitet vs. blandade behörigheter
- Rikslagstiftningens giltighet inom autonomins territorium
- EU-relationen och den internationella behörigheten
- Autonomins finansiering och beskattningsrättigheter
- Bilateralt vs. ensidigt partnerskap

Erfarenheterna från de granskade europeiska autonomierna visar att det konkreta utfallet (i termer av faktisk självstyrelse) av de ovan nämnda legala bakgrundsfaktorerna starkt påverkats, i många fall i praktiken avgjorts, av det *politiska förhållandet* mellan autonomi och statsmakt. "Självstyrelseutfallet" av samma, eller någorlunda likartade, legala autonomiarrangemang varierar alltså avsevärt beroende på de i det enskilda fallet givna politiska förutsättningarna.

Den övergripande slutsatsen mot bakgrund av erfarenheterna från de i rapporten granskade självstyrda regionerna är därför att det politiska förhållandet autonomi-statsmakt många gånger tenderar att vara viktigare än de legala och konstitutionella förutsättningarna för självstyrets utveckling.

Det här betyder dock inte att den konstitutionella positionen och de legala arrangemangen är oviktiga, utan snarare att *deras konsekvenser för självstyrets faktiska utveckling är beroende av ömsesidigheten och kvalitén hos det politiska partnerskapet mellan autonomi och statsmakt.*

Om det politiska samspelet karaktäriseras av en öppen och förtroendefull dialog mellan de två parterna är sålunda det legala upplägget sällan något hinder för en ur autonomins synpunkt positiv utveckling. Även en jämförelsevis svag legal ställning kan då utnyttjas som ett redskap för att stärka och utveckla självbestämmandet. Om det politiska partnerskapet däremot till sin karaktär är mera negativt och konfliktskynt, blir det legala upplägget ofta något som den dominerande partnern (i praktiken statsmakten) kan använda för att bromsa, i en del fall även urholka, autonomins självbestämmande och egna handlingsutrymme.

2. Executive Summary

This study identifies two main types of territorially decentralized state structures: (i) federations (eg Germany, USA etc.) and (ii) the territorial "special cases" where a limited part of a state territory has some form of political autonomy, ie regional autonomies (such as the Faroe Islands, Åland Islands, South Tyrol and others). The latter territorial solution becomes relevant when, within the same state, in addition to a relatively homogeneous majority population, there is one (or more) historically and territorially well-established minority with deviating language, ethnicity and/or culture.

The focus of this report is on the territorial autonomies and, more specifically, the kind of autonomous regions that exist across Europe. The report presents and analyses six examples of self-governed (home-ruled) regions chosen to cover the sort of legal and political arrangements that usually characterize this type of territorial autonomies. The territories examined in more detail are the Faroe Islands, the Basque Country, the Isle of Man, South Tyrol, Gibraltar and Flanders.

The review highlights these autonomies' wide scope of room for manoeuvre in the light of similarities and differences in their legal and political status. Differences in their geo-political position, international presence, background history and language are also included in the analysis. In all six case studies, however, the main emphasis is on how the legal arrangements and the political partnership with the metropolitan states have affected the regions' *de facto* autonomy and room for manoeuvre.

The comparative analysis of the autonomies dealt with in this report suggests that the following factors in their *legal position* have been, and continue to be, important for their long-term developments:

- The constitutional safeguard of the autonomy
- The rules for changing the legislative competence of the autonomy
- The rules for the implementation of the existing autonomy law
- Control and monitoring of the autonomy's legislation
- Exclusive vs. mixed/overlapping legislative powers
- The validity of the metropolitan state's legislation within the territory of the autonomy
- EU relations and international competence
- Financing arrangements and taxation privileges
- Bilateral vs. unilateral partnership

The experiences of the European autonomies shows that the concrete outcome (in terms of self-government) of the above-mentioned legal factors was strongly influenced, in many cases essentially decided, by the *political relationship* between the autonomy and metropolitan state. The "home-rule outcome" of the same/similar legal autonomy arrangements varies considerably depending on the political conditions.

The overall conclusion in the light of the experiences of the autonomous regions examined in this report is therefore that the political relationship between the autonomy and the metropolitan state often tends to be even more important than the legal and constitutional conditions.

However, this does not mean that the constitutional position and legal arrangements are unimportant, but rather that *their consequences for the actual autonomy development depends on the reciprocity and quality of the political partnership between the autonomy and the metropolitan state.*

If the political interaction is characterized by an open and confident dialogue between the two parties, the legal position is seldom an obstacle for a positive development of the autonomy's room for manoeuvre. In that case even a comparatively weak legal position can be utilized as a tool to strengthen and enhance the home-rule. If, on the other hand, the political partnership is negative and conflict-ridden, the legal position of the autonomy tends to be used by the dominant partner (the metropolitan government) to slow down, in some cases even erode, the development of the home-rule.

3. Introduktion

I det av väletablerade och starka enhetsstater dominerade Norden framstår autonomierna Åland, Färöarna och Grönland som exceptionella undantagsordningar. Att medborgarna inom en geografiskt avgränsad del av en suverän stats territorium har ett eget lagstiftande parlament och därmed, åtminstone delvis, lyder under en annan lagstiftningsregim än landets övriga medborgare framstår för många som ett unikt politiskt arrangemang.

Detta är dock en villfarelse grundad i en nordisk politisk tradition där statsmakten i kraft av sin – inom hela sitt territorium gällande – lagstiftning, beskattningsrätt och offentliga regelverk ofta uppfattas som själva grundstenen i det moderna välfärdssamhället. Om man blickar ut över Europa och resten av världen kommer saken i ett annat läge. Här finns nämligen många exempel på betydligt mindre statscentrerade samhällsbyggen där olika typer av delstater och politiskt autonoma territorier i varierande grad ansvarar för sina egna inre angelägenheter, inkl. lagstiftning och beskattning.

En av Kanadas främsta konstitutionella specialister, Ronald Watts (2000), har sålunda identifierat förekomsten av nio olika typer av federala ”stats-konstruktioner” – plus ett stort antal konstitutionella hybridformer vilka inte är möjliga att klassificera på ett mera enhetligt sätt. Och när det gäller förekomsten av självstyrda regioner av den typ som exemplifieras av de tre ovan nämnda nordiska autonomierna, har Maria Ackrén (2009) i en globalt omfattande kartläggning identifierat hela 65 stycken sådana, varav 22 i Europa.

Territoriell mångfald – flera orsaker

Det finns självfallet många orsaker till den här mångfalden i det territoriella samhällsbyggandet. Framför allt varierar de språkligt-kulturella, sociala och ekonomiska förutsättningarna kraftigt mellan och inom olika delar av Europa och resten av världen. De bakomliggande samhällsförhållanden som möjliggör en väl sammanhållen (enhets-) stat finns inte alltid, något som ger utrymme för alternativa – territoriellt mer decentraliserade – konstitutionella lösningar och statliga strukturer.¹

De globalt varierande socio-ekonomiska förutsättningarna är emellertid inte tillräckliga som förklaring till olikheterna i den territoriella maktfördelningen. De landspecifika politiska traditionerna och styrkeförhållandena kommer även in som en viktig – för att inte säga avgörande – faktor bakom den slutliga, mer konkreta, utformningen av den enskilda statens territoriella maktstruktur.

Regional autonomi – vad är det?

Till skillnad från den federala statsbyggnadsstrategin där i princip samma typ av maktdelegering gäller alla i statsterritoriet ingående regioner/delstater, karaktäriseras den regionala autonomin av att en avgränsad del av staten i fråga ges någon form av politisk

¹ För en analys av den territoriella mångfaldens konsekvenser och de olika typer av politiska sÄrlösningar som detta genererat i en av (national-) stater dominerad värld, se t.ex. Lindström (2019) och Weitz (2019).

självstyrelse.² Den här speciallösningen förekommer som regel då det inom samma statsterritorium, vid sidan av en relativt homogen majoritetsbefolkning, även finns en (eller flera) historiskt och territoriellt väl förankrade minoriteter med avvikande språk,³ etnicitet och kultur – något som även gäller för de tre ovan nämnda nordiska autonomierna.

Utformningen av respektive autonomis konstitutionella position och grad av självbestämmande är emellertid också beroende av ett betydligt bredare spektrum av geopolitiska och socio-ekonomiska bakgrundsfaktorer i kombination med de specifika politiska styrkeförhållanden och traditioner som råder inom de berörda staterna och autonomierna.

Formell vs. reell autonomi

En autonomis legala (*de jure*) position avspeglas inte alltid i dess faktiskt (*de facto*) tilldelade handlingsutrymme. En i stort sett likvärdig konstitutionell position kan därför mycket väl resultera i olika nivåer på det egna politiska ansvarstagandet och handlingsutrymmet. I Europa finns sålunda flera exempel på autonomier där en principiellt sett förhållandevis svag konstitutionell position kombineras med ett mycket omfattande eget politiskt handlingsutrymme – och vice versa.

Orsaken till denna divergens mellan de juridiska förutsättningarna och den politiska verkligheten står framför allt att finna i olikheterna i det sätt på vilket de ansvariga staterna tenderar att tolka sina autonomiers legala status⁴ i termer av politiskt handlingsutrymme. Det här betyder att gränserna för självstyrets reella handlingsutrymme kan variera högst avsevärt mellan olika autonomier, även i de fall där deras konstitutionella positioner är förhållandevis likvärdiga.

En central, i många fall helt avgörande, faktor bakom självstyrets utveckling är därför kvalitén och ömsesidigheten hos förhållandet mellan autonomi och statsmakt, d.v.s. vad som i denna rapport går under beteckningen (det legala och politiska) ”partnerskapet”. Termen antyder ett i grunden positivt förhållande mellan autonomi och centralstat där samspelet mellan de två parterna präglas av ömsesidig respekt, samarbetsvilja och gemensamma mål. Detta överensstämmer dock inte alltid med verkligheten. Partnerskapet mellan autonomin (eller en federal delstat) och aktörerna på den centralstatliga nivå präglas nämligen inte sällan av legala tolkningstvister och politiska spänningar, något som det också finns flera exempel på i denna rapport.

En rättvisande värdering av en autonomis styrkeposition och egna handlingsutrymme kan därmed inte stanna enbart vid en analys av dess konstitutionella och legala status. En autonomis i juridisk mening formella position är i högsta grad tolkningsbar, och som vi ska se i det följande styrs den övergripande tendensen i tolkningen många gånger av i grunden

² Olika definitioner av vad som konstituerar en regional autonomi presenteras och diskuteras i Ackrén (2009, s. 19-21).

³ Regionalt självbestämmande förekommer även i en del fall då befolkningen inte avviker från moderstaten i språkligt hänseende, jfr här t.ex. de brittiska autonomierna i denna rapport (kap. 7 och 8).

⁴ Begreppet ”legal” används i denna rapport som en samlingsrubrik för de olika autonomiarrangemang och behörigheter som grundas på – eller tar sig uttryck i – en formell lagstiftningsprocess. Det används alltså inte som motsats till begreppet ”illegal”.

politiska överväganden och hänsyn. En kvalificerad värdering måste därför även omfatta de dominerande dragen i den behöriga statens sätt att tolka innehållet i, och gränserna för, den autonoma regionens faktiska politiska handlingsutrymme. Det gäller med andra ord att – i sann weberiansk anda – undvika att likställa autonomiernas yttre former med deras faktiska styrka och omfattning.⁵

Denna rapport

I föreliggande rapport redovisas resultaten av en jämförande beskrivning och analys av ett antal nordiska och europeiska autonomier med avseende på deras konstitutionella status, egna handlingsutrymme och mer långsiktiga utvecklingstrender. Rapporten utgår från insikten att självstyrets omfattning och kvalitet inte bara är beroende av dess statsrättsliga och legala position, utan också av på vilket sätt den ansvariga statsmakten – men även företrädarna för autonomi i fråga – tolkar innehållet i och gränserna för det politiska handlingsutrymme som autonomins formella status medger.

Fem av de sex i rapporten närmare granskade autonomierna karaktäriseras av att de – helt i enlighet med ovan diskuterade definition – i politisk och legal mening påtagligt avviker från övriga delar av respektive stats territorium. Det handlar här om de brittiska autonomierna *Gibraltar* och *Isle of Man*, den danska autonomin *Färöarna* samt de spanska och italienska autonomierna *Baskien* respektive *Sydtyrolen*. Dessa täcker sammantaget in några av de viktigaste variationerna i de nationella autonomimodeller som förekommer i dagens Europa: (1) de med avseende på det egna politiska handlingsutrymmet mycket starka men konstitutionellt sett svagare brittiska och danska autonomierna, (2) de konstitutionellt förankrade men politiskt starkt beskurna/blockerade autonomierna i Spanien samt (3) den i förhållande till de brittiska/danska och spanska modellerna mellanliggande italienska autonomimodellen med en förhållandevis problemfri utveckling av självbestämmandet inom ramen för ett relativt flexibelt konstitutionellt ramverk.

Den sjätte granskade autonomin, belgiska *Flandern*, kan snarast betraktas som en blandform av regional autonomi och delstat i ett allt mer ”federaliserat” Belgien. Att Flandern trots detta tagits med i studien motiveras av dess särpräglade utveckling från ett förhållandevis svagt flamländsk självstyre i en av det franska språket dominerad enhetsstat till en framgångsrik och stark politiskt aktör i de senaste decenniernas utveckling mot en allt mer decentraliserad belgisk statsbildning.

Rapportens autonomiurval är inte självklart. Ett snedvridet eller på annat sätt olämpligt urval kan ju i värsta fall leda till felaktiga slutsatser. Som framgår av förordet var de ursprungliga intentionerna också att få med ytterligare några autonomier, och då inte minst någon av de UK-interna autonomierna (t.ex. Skottland). Inget urval är dock optimalt i den meningen att samtliga iakttagelser och slutsatser är tillämpbara, eller ens relevanta, för alla liknande autonomier runt om i världen. De valda regionerna bekräftar också den stora spännvidden i autonomiernas faktiska handlingsutrymme mot bakgrund av likheter och olikheter i deras

⁵ I en ännu idag ofta refererad föreläsning i München 1919 lade Max Weber, en av den moderna samhällsvetenskapens pionjärer, grunden för den vetenskapliga studien av ”politiken” genom att påpeka att den bör analyseras utgående från dess faktiska innehåll snarare än dess yttre former (Weber 1919).

legala och politiska status. Viktiga skillnader i deras geo-politiska läge, internationella närvaro och synlighet, tillkomsthistoria och språkstatus tas också med i analysen. I samtliga sex fallstudier ligger dock huvudvikten på en beskrivande analys av hur det legala och politiska partnerskapet med respektive moderstat påverkat de studerade regionernas faktiska autonomi och egna handlingsutrymme.

Rapporten avslutas med en jämförande analys av viktiga lärdomarna från de studerade autonomierna med fokus på de rättsliga och politiska bakgrundsfaktorer som tenderar att främja respektive förhindra, eller åtminstone starkt bromsa, en ur självstyrelsesynpunkt positiv utveckling av det egna handlingsutrymmet.

4. Färöarna: På gränsen till självständig mikrostat

Färöarna befolkades under vikingatid från den norska västkusten och blev därmed underställt den dåvarande norska kronan ("norsk skatland").⁶ Detta gällde även under den dansk-norska unionstiden fram till början av 1800-talet då den norsk-svenska unionen etablerades, men där Färöarna (tillsammans med Island och Grönland) blev kvar i den danska "riksgemenskapen". Under andra halvan av 1800-talet gick Färöarna från att vare ett i princip vanligt danskt Amt till att mot slutet av århundradet erhålla begränsat självstyre inom ramen för det danska riket.⁷

Under mellankrigstiden utvecklades det färöiska självbestämmande gradvis genom övertagande av delar av den danska statens åtaganden inom den nordatlantiska ögruppen. Under andra världskriget var Färöarna ockuperat av britterna, och gavs då ett omfattande inre självstyre. En återgång till den mera begränsade tidigare självstyrelsemodellen blev efter krigsslutet en politisk omöjlighet. Efter en folkomröstning som gav knapp majoritet för ett självständigt Färöarna, men som avvisades av Danmark (formellt p.g.a. knapp majoritet och lågt valdeltagande), erbjöds man en väsentligt utvidgad autonomi i form av 1948 års färöiska självstyrelselag.⁸ Under efterkrigsdecennierna växte självstyrelsen omfattning gradvis genom en rad övertaganden av tidigare statliga ansvarsområden, något som finansierades av full skattebehörighet i kombination med ett tillskott av danska statsmedel i form av en årlig klumpsumma (bloktilskud).

Den internationella finanskrisen i början av 1990-talet slog hårt mot Färöarna. De danska åtgärder som detta ledde till gav upphov till ett växande missnöje och nya krav på självständighet. Efter långa förhandlingar enades man slutligen (2005) om en reform av 1948 års självstyrelselag. Förnyelsen av lagen var ett sätt att hitta en väg ut ur den politiska krisen och – på en ny nivå för autonomin – normalisera förhållandet mellan Danmark och Färöarna. Den nya självstyrelselagstiftningen kan därför ses både som en lag och som ett avtal mellan två olika folk och deras parlament. Kombination av lagstiftning (juridik) och avtal (politik) gör att den färöiska självstyrelselagen är svår att placera in i en mera konventionellt utformad laghierarki.

Den statsrättsliga och språkligt-kulturella kontexten

Danmark är en konstitutionell monarki, till sin grundläggande karaktär en enhetsstat (rigsfællesskab) med danska som nationalspråk. De danska regionerna har ingen egen lagstiftande makt och är jämförbara med motsvarande regioner i t.ex. Sverige och Norge. Färöarna (och Grönland) är ett territoriellt undantag⁹ med ett långtgående självstyre som från början byggt på delegering av behörighet från det danska parlamentet (Folketinget), men som

⁶ De allra första invånarna var dock irländska munkar som landsteg på ögruppen under århundradena före vikingatiden.

⁷ I samband med att Färöarna skildes från sin tidigare koppling till Norge 1814 och blev en del av det danska kungariket lades det färöiska (lag-)tinget ner. Det återupprättades 1853, dock med starkt begränsade befogenheter.

⁸ På färöiska "Heimastýri lóg". På danska går den även under beteckningen "hjemmestyreordning".

⁹ En tysk minoritet i Syd-Danmark åtnjuter också ett visst språkskydd.

numera (sedan 2005 års självstyrelselagsrevision) – åtminstone av färöiska folkrättsexperter – anses kunna jämföras med ett folkrättsligt bindande avtal mellan två oberoende parter.

Ögruppen har ett eget nationalspråk, färöiska, som är ett språk med samma nordiska/skandinaviska rötter som danskan. Färöiskan är huvudspråket på Färöarna, men officiell kommunikation med Danmark sker på danska. Språkliga konflikter och mer betydande spänningar mellan de två språken förekommer inte, danskan är det naturliga andra språket och dörren till övriga Norden för befolkningen på Färöarna.¹⁰ Färöarna är representerat av två ledamöter i det danska parlamentet.

Autonomins omfattning

I den reviderade självstyrelselagen från 2005 begränsas den danska behörigheten till de mest grundläggande statliga suveränitetsprerogativen (statsförfattning, högsta domstolen, medborgarskap, försvar, valutapolitik¹¹ och utrikesfrågor). Samtliga övriga behörighetsområden kan genom beslut i det färöiska parlamentet överföras till Färöarna.

I och med den nya självstyrelselagstiftningen¹² blev Färöarna i praktiken en av de till sitt legala och politiska handlingsutrymme mest omfattande territoriella autonomierna i världen. De nya möjligheterna till behörighetsöverföringar konkretiserades i en särskild lag (Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder). Beträffande utrikesfrågorna gavs i kraft av en annan kompletterande lag (Lov om Færøernes landstyes indgående af folkeretlige aftaler) ögruppen formell rätt att ingå egna internationella avtal gällande de områden man har behörighet över.¹³ Till skillnad från Danmark står Färöarna utanför EU och ingår inte heller – som t.ex. Norge och Island – i det europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES).

Som redan noterats har Färöarna full beskattningsrätt (inkl. indirekta skatter och avgifter). Sedan slutet av 1940-talet har man också en egen valuta (Fkr/Føroysk króna) som ges ut i samarbete med den danska nationalbanken. Den färöiska kronans kurs i förhållande till den danska kronan är 1:1.¹⁴

Det legala¹⁵ partnerskapet

En mer grundläggande revidering av den färöiska självstyrelselagen förutsätter förhandlingar mellan de färöiska (Landstyret) och danska regeringarna. Den reviderade lagen måste därefter

¹⁰ Färöarna har dock en tidigare historia av språkstrider för att hävda det egna språket mot danskan.

Dragkampen mellan de två språken pågick med varierande styrka från slutet av 1800-talet och fram till fram till och med 1940-talet. Därefter har färöiskan varit det helt dominerande språket i alla offentliga sammanhang (förutom i kommunikationen med Danmark).

¹¹ Färöarna har dock en form av egen valuta (kronor), se vidare nedan.

¹² 2005 års (reviderade) självstyrelselag är ett lagpaket med tre nära sammanlänkade lagar: en reviderad version av 1948 års lag, en lag gällande möjligheten att fritt ta över danska behörighetsområden och en lag gällande Färöarnas möjlighet till ökad internationell synlighet.

¹³ Dock inte i de fall där Danmark redan har ett i kraft varande avtal inom det aktuella sakområdet vilket även omfattar Färöarna.

¹⁴ Den färöiska kronan etablerades under andra världskriget med en fast kurs i förhållande till det brittiska pundet. Den kom under dansk Folketingslag 1949 och har sedan dess varit det lagliga betalningsmedlet på Färöarna. Den egna valutan gäller enbart inom Färöarna, inte i Danmark.

¹⁵ För en förklaring av användningen av begreppet "legal", se fotnot 4 ovan.

antas av såväl det färöiska som det danska parlamentet (Lógtínget resp. Folketinget).¹⁶ Det regelverk som i övrigt styr samspelet mellan Färöarna och Danmark är i sina huvuddrag relativt enkelt. Principen är att Färöarna och Danmark är två separata jurisdiktioner med så få överlappningsområden som möjligt. I praktiken betyder detta att det färöiska parlamentet (Lagtinget/Lógtínget), utan inblandning från Folketinget eller övriga danska statsmyndigheter,¹⁷ lagstiftar om, administrerar och finansierar¹⁸ de områden som man har behörighet inom.¹⁹

Det här gäller emellertid inte på motsvarande sätt för de danska behörighetsområden vilka – om lagstiftningen även berör Färöarnas territorium – enligt rådande självstyrelselag definieras som ”gemensamhetsangelägenheter”. För dessa gäller istället tydliga restriktioner beträffande introduktion av dansk lagstiftning inom färöiskt territorium. Den danska lagstiftningen kan sålunda inte träda i kraft inom Färöarna utan att först ha prövats i Lagtinget.²⁰

Någon i formell mening legal kontroll av att den färöiska lagstiftningen inte inkräktar på kvarvarande danska behörighetsområden görs inte. Ingen konstitutionell domstolsprövning görs, och inte heller någon politisk prövning. Den danska riksombudsmannen har ingen sådan officiell kontrollfunktion. Hans/hennes roll är istället huvudsakligen att (i) representera den danska staten (ceremoniell funktion) och (ii) rapportera om utvecklingen på Färöarna (informationsroll).²¹

Hjemmestyreløven innehåller emellertid ett stadgande rörande hanteringen av de fall då det uppstått oenighet om behörighetsfördelningen. Då ska en av Färöarna och Danmark partssammansatt nämnd (bestående av politiker från Färöarna och Danmark kompletterad med oberoende jurister²²) tillsättas med uppdrag att avgöra saken. Denna nämnd har hittills

¹⁶ Självstyrelselagarna skrivs på det danska såväl som det färöiska språken. Här kan noteras att Folketinget enbart antar den danska versionen och Lógtínget/Lagtinget bara den färöiska. Enligt *Hans Andria Sølvará* (intervju 17/2 2020, se listan med IP:na i slutet av rapporten) avviker de två versionerna marginellt när det gäller det inledande avsnittet. Den danska språkversionen antyder här en något mer begränsad legal färöisk position än vad som framkommer i den färöiska versionen av samma text.

¹⁷ Detta gäller även legala myndigheter/domstolar. Färöarna har sitt eget interna domstolväsende, dock exklusive konstitutionella frågor (högsta domstolen). Vissa med rättsväsendet besläktade frågor (t.ex. rättshjälp och reglerna för advokatverksamhet) kvarstår dock tillsvidare under dansk behörighet.

¹⁸ Dock med visst fortsatt danskt ekonomiskt stöd (årligt bloktilskud).

¹⁹ Detta hindra inte att de färöiska lagarna ofta bygger på förebilder från, eller åtminstone tar intryck av, motsvarande danska lagar. Dansk lagstiftning är därför i viss utsträckning normerande även för den färöiska lagstiftningen.

²⁰ I strikt formell mening handlar detta om en form av ”politisk remissrätt”. Men eftersom Danmark i praktiken aldrig går emot Lagtingets önskemål är det ändå att betrakta som en färöisk de facto vetorätt. Lagtinget kan emellertid inte på egen hand ändra/skriva om lagen, detta måste i så fall ske i samspel med de danska lagstiftarna.

²¹ Den danska riksombudsmannen har dock säte i Lagtinget och har där möjlighet att påtala (men inte förhindra) lagstiftning som han/hon anser att kan komma att stå i konflikt med dansk behörighet. Det är ytterst ovanligt att ombudsmannen begär ordet i lagtinget. Riksombudsmannen har, förutom några mindre administrativa förpliktelser, inte någon formell myndighetsmakt på Färöarna. Riksombudsmannen utses av den danska regeringen och är en statligt avlönad tjänsteman.

²² Möjligheten att även inkalla oberoende jurister gör att Suksi (2015, s. 35) kallat förfarandet ”halvjudiciellt”.

aldrig kallats in, uppkomna konflikter har med andra ord alltid lösts genom bilaterala samtal och politiska förhandlingar.

Enligt den till den förnyade självstyrelselagen (2005) kopplade lagen om rätten att teckna egna avtal med främmande makt kan den färöiska regeringen ingå folkrättsliga avtal med ”fremmede stater og mellemfolkelige organisationer”²³ gällande självstyrelsens behörighetsområden. Färöarna hade redan tidigare etablerat sig som en egen avtalspart gällande beskattning, fiskeri- och nordatlantfrågor²⁴, något som nu utvidgades till en rad andra politikområden och internationella avtalspartners²⁵, inklusive rätten till medlemskap i internationella organ (IMO, FAO, UNESCO och liknande) vilka inte uttryckligen är förbehållna suveräna stater. Färöarna har nyligen också påbörjat förhandlingar om medlemskap i WTO och WHO.

Som ytterligare exempel kan här nämnas att Färöarna utgör ett självständigt hälsoområde med extern gräns mot Danmark, något som blev tydligt under 2020-års COVID 19-kris då resenärer från Danmark sattes i karantän på samma sätt som övriga inresande.

Inom de områden där självstyrelsen har egen behörighet fungerar Danmark och Färöarna således i praktiken som två olika stater. I förhållande till EU är icke-medlemmen Färöarna en helt självständig avtalspart. Danmark har inte heller deltagit i förhandlingarna om de avtal som Färöarna ingått med EU sedan ikraftträdandet av den reviderade självstyrelselagen från 2005.²⁶

När det gäller de multilaterala avtal om säkerhets- och försvarspolitik (samt internationella avtal rörande en del andra frågor av global karaktär) vilka omfattar hela det danska konungariket är det den danska regeringen som förhandlar. Representanter för Färöarna har dock möjlighet att ingå i de danska förhandlingsdelegationerna, och de danska avtalen gäller inom det färöiska territoriet först efter att de satts ikraft enligt samma procedur som gäller för ”gemsamhetsangelägenheterna”.

Det politiska partnerskapet

Den färöiska självstyrelselagen fungerar – oavsett dess formella status – i praktiken som ett politiskt avtal mellan Danmark och Färöarna, något som tydligt kommer fram i samspelet mellan den danska statsmakten och företrädarna för den färöiska autonomin. Självstyrelselagens karaktär av (folkrättsligt) avtal blir särskilt tydligt i det politiska partnerskapet mellan de danska och färöiska regeringarna. Även om det danska konungariket formellt också omfattar ögruppen i Atlanten agerar Färöarna – med danskt politiskt

²³ Formellt på vägnar av Kongeriget Danmark.

²⁴ Före 2005 förutsattes dock att det skulle finnas en representant för det danska utrikesministeriet med vid förhandlingsbordet.

²⁵ Färöarna har för närvarande separata fiskeriatavtal med EU, Ryssland, Norge, Island och Grönland. Egna handelsavtal har man med EU, Norge, Island, Schweiz och Turkiet. Förhandlingar om nya handelsavtal med flera andra länder (bl.a. post-brexite UK) pågår. Färöarna är också ett självständigt skatte- och tullområde med egna skatteavtal med en rad olika länder, inkl. samtliga nordiska stater.

²⁶ Danmarks roll har ytterligare begränsats av det faktum att de för Färöarna så viktiga avtalsområdena gällande handel och fiskeri ligger under EU-kompetens.

godkännande – som om man vore en formellt självständig stat inom de politikområden som ligger under färöisk behörighet.

Den här, hos båda parter politiskt förankrade, tolkningen av självstyrelsens handlingsutrymme har gjort att Färöarna på många sätt blivit jämförbar med motsvarande territoriella jurisdiktion hos en suverän stat. Ett belysande exempel är här den ovan redan nämnda tolkningen av självstyrelselagens stadganden gällande rikslagarnas giltighet på Färöarna (inom danska behörighetsområden). Trots att lagen i detta fall i strikt mening bara ger Lagtinget rätt att uttala sig om lagen innan den träder i kraft på Färöarna, är rådande praxis att Folketingslagar som inte på förhand godkänts av Lagtinget inte blir gällande på Färöarna.²⁷

Färöarnas jurisdiktion inom det egna territoriet omfattar därmed inte bara de egna behörighetsområdena, den griper även in i implementeringen av de lagområden som enligt självstyrelselagen är dansk behörighet.

Samma vida tolkning av autonomins behörighet gäller även inom ett av den danska statssuveränitetens mest centrala områden, nämligen internationella avtal, mellanstatliga relationer och olika typer av (stats-)gränsöverskridande verksamhet. Redan under 1948 års lag, med dess formellt sett begränsade möjligheter för Färöarna på den utrikespolitiska arenan, ingick Färöarna flera egna internationella avtal inom fiskeri- och skatteområdet. Den förstärkning av Färöarnas möjligheter att på egen hand ingå internationella avtal som 2005 års lagreform gav, har också getts en ytterst vid tolkning. Något aktivt samarbete med Danmark har därför sällan skett i anslutning till de många nya internationella avtal som Färöarna under senare år förhandlat fram. I praktiken fungerar Danmark och Färöarna som två separata avtalspartner på den internationella arenan, åtminstone inom de områden där Färöarna har egna avtal.²⁸

Även beträffande en del andra ur nationell suveränitetssynpunkt känsliga områden, som t.ex. nationalitet/pass och villkoren för gränspassage, tenderar den rådande tolkningen av Färöarnas handlingsutrymme att tänja på gränserna för autonomins behörighet. Som exempel kan nämnas den flexibla tolkningen av Färöarnas internationella status där en person bosatt på Färöarna vid internationella resor kan välja mellan antingen ett danskt (EU) pass eller ett färöiskt (icke-EU) pass.²⁹ Ett annat exempel är att Färöarna fungerar som ett från Danmark separerat asylland. Personer som får asyl eller uppehållstillstånd i Danmark kan inte utan vidare flytta till Färöarna. Färöarna och Danmark har nämligen olika lagstiftning inom området – trots att detta fortfarande formellt sett är en dansk behörighet som ännu (2020) inte övertagits av Färöarna.

²⁷ Danska folketingslagar gäller sålunda inte Färöarna om de enbart publicerats i det officiella danska kungörelseorganet (Lovtidende; www.retsinformation.dk). För att gälla på Färöarna måste de publiceras separat i det färöiska kungörelseorgan där alla lagtingslagar och förordningar officiellt tillkännages (www.kunngerdaportalur.fo).

²⁸ Det färöiska utrikesministeriet utnämner för närvarande (2020) diplomatiska "ambassadörer" vid sina representationskontor i sex av världens huvudstäder: Reykjavik, Köpenhamn, London, Moskva, Peking och Bryssel (EU). Ett kontor kommer att etableras i Tel Aviv i slutet av 2020 och planer finns på att öppna en färöisk representation även i Washington.

²⁹ I båda fall utfärdade av behörig dansk passmyndighet.

Politisk acceptans – inte restriktivitet och hinder

Ovanstående genomgång av Färöarnas legala och politiska handlingsutrymme tydliggör två centrala drag i det dansk-färöiska partnerskapsupplägget. Båda dessa har, var för sig och sammantaget, spelat en avgörande roll för den snabba utvidgning och fördjupning som Färöarnas självbestämmande genomgått under senare decennier.

Det första särdraget i förhållandet mellan Danmark och Färöarna är att det politiska partnerskapet tenderar att vara viktigare och spela en större roll i autonomiutvecklingen än det legala partnerskapet. Utvecklingen av autonomins omfattning och handlingsutrymme, framför allt under perioden efter 2005 års lagreform, har sålunda i allt väsentligt skett genom en politiskt styrd process där de formella legala förutsättningarna ofta fått stå tillbaka för politiskt förankrade överenskommelser.

Den andra viktiga egenskapen hos partnerskapet är de danska företrädarnas acceptans av autonomins behov och önskemål – även i de fall då dessa faktiskt ligger på gränsen för (eller t.o.m. passerar) vad hemmestyrelsen i strikt legal mening egentligen tillåter. På den internationella arenan har den danska politiken pendlat mellan å ena sidan passivitet och icke-iblandning, å andra sidan aktivt stöd till de färöiska önskemålen. Den låga danska profilen märks även beträffande de övriga, mer ”inrikespolitiska”, delarna av den färöiska lagstiftningen; något som understryks av det faktum att den partssammansatta nämnd som vid eventuella behörighetskonflikter (enligt självstyrelselagen) ska träda till aldrig någonsin sammankallats.

Danmarks roll i den färöiska autonomins legala och politiska utveckling har med andra ord i huvudsak karaktäriserats av politisk acceptans, inte av restriktivitet och hinder. En mera restriktiv dansk politik hade – allt annat lika – sannolikt lett till en betydligt långsammare, eller t.o.m. stagnerande, färöisk autonomiutveckling.³⁰

Slutsatser

Som framgått ovan är den färöiska autonomins utveckling och nuvarande status resultatet av ett sedan lång tid tillbaka väl etablerat legalt och politiskt samspel mellan Danmark och Färöarna. Karaktäristiskt för detta partnerskap är att det i allt väsentligt bygger på en ömsesidighet där båda parter ses som från varandra fristående aktörer. Förhållandet är alltså obundet och bilateralt, snarare än ensidigt och ojämnt.

Detta gäller såväl det legala som det politiska samarbetet. I legalt hänseende utgör Färöarna en i allt väsentligt från Danmark helt fristående jurisdiktion. Grundprincipen är att dansk lag gäller i Danmark och färöisk lag på Färöarna, något som särskilt tydliggörs av det faktum att danska lagar inom de kvarvarande danska behörighetsområdena inte gäller på Färöarna utan Lagtingets godkännande.

Även om det politiska samspelet Danmark-Färöarna sålunda måste anses som ett jämförelsevis jämställt förhållande, gör Danmarks ekonomiska och politiska styrka i praktiken den danska staten till den tyngre medspelaren i partnerskapet. Som vi sett ovan har de danska

³⁰ Alternativt den förstärkning av den färöiska självständighetsrörelsen som den i förhållande till autonomins utveckling så tillåtande danska politiken sannolikt syftar till att undvika.

företrädarna som regel dock avstått från att använda sin styrkeposition i sitt samspel med Färöarna, inte minst inom det utrikes- och handelspolitiska fältet där den dominerande politiken i förhållande till Färöarna pendlat mellan passivt tillåtande och/eller aktivt stödjande.

Det jämställda legala partnerskapet i kombination med den flexibla och tillåtande danska politiken i förhållande till den färöiska autonomins ambitioner³¹ torde vara den absolut viktigaste faktorn bakom den under senare decennier snabba utveckling av Färöarnas politiska, men även legala, handlingsutrymme.

Det finns en del dansk-färöiska särdrag och specifika omständigheter som bidragit till den här positiva utvecklingen. Två sådana, troligen de viktigaste, bakomliggande omständigheter är här värda att nämna; den ena kopplad till den konstitutionella bakgrunden och den andra till de mera på djupet liggande historiska och politiska förutsättningarna.

Den snabba utvidgningen av Färöarnas autonomi, särskilt inom de områden där en striktare tolkning av självstyrelselagen sannolikt hade bromsat utvecklingen, har troligen gynnats av det oklara förhållandet mellan hjemmestyrelagen och den danska grundlagen.³² Färöarnas självstyrelselag är nämligen inte på samma sätt kopplad till och begränsad av den nationella grundlagen/konstitutionen som är fallet med flera andra liknande autonomier. Å andra sidan gäller, åtminstone i princip, den danska grundlagen hela riksgemenskapen, alltså inkluderande Färöarna (och Grönland). Det finns dock i grundlagen ingen riktigt tydlig skrivning gällande den färöiska självstyrelsens konstitutionella status, något som tolkats som att den – till skillnad från en del andra territoriella autonomier – saknar ett formellt grundlagsskydd.

Det bristande grundlagsskyddet skulle kunna uppfattas som en svaghet i den dansk-färöiska autonomimodellen. Detta är dock en förhastad slutsats. Den oklara kopplingen till den danska grundlagen har nämligen öppnat möjligheterna för en legal expansion av autonomin som en i förhållande till hjemmestyrelöven mera tydlig och striktare dansk grundlag sannolikt skulle ha försvårat. Självstyrelselagens oklara konstitutionella status har i praktiken frigjort autonomiutvecklingen från eventuella grundlagsrestriktioner; något som bidragit till en expansion av Färöarnas legala behörighet där – för att tala med Ole Spiermann (2011, s. 5) – autonomins lagar ”lever deres eget liv, ikke i kraft af grundloven, men i kraft af fravigelse af grundloven.”

Samtidigt står det dock klart att under andra, ur Färöarnas synpunkt mindre förmånliga, politiska omständigheter skulle den bristande konstitutionella förankringen mycket väl kunna bli ett hinder för autonomins utveckling. Vi tangerar här den andra viktiga bidragande faktorn bakom den så expansiva färöiska autonomiutvecklingen, nämligen den danska statsmaktens politiska acceptans av den (i flera fall även i förhållande till gällande självstyrelselag) långtgående utvidgningen av autonomin.

³¹ Inklusive politisk acceptans för självständighet om en majoritet av de på Färöarna bosatta (genom en folkomröstning) väljer en sådan väg, något som också bekräftats vid ett flertal tillfällen, bl.a. av den danska statsministern som i samband med förhandlingarna om Färöarnas framtida politiska status hösten 2000 konstaterade att ”vi har som tidligere [danska] regeringer sagt, at det færøske folk kan til enhver tid beslutte at træde ud af rigsfællesskabet” (Fyri Landsstyrið 2000, s. 21).

³² Resonemangen och slutsatserna om förhållandet mellan grundlagen och hjemmestyrelöven bygger på Sørensen & Danielsen (2011), Spiermann (2008) samt Larsen (2005, 2011).

Två möjliga, i viss mån sammanhängande, delförklaringar kan här anföras. Den första har sin bakgrund i den förhållandevis starka självständighetsrörelsen på Färöarna som, i kombination med det danska minnet av motsvarande isländska rörelse under 1900-talets första hälft, troligen bidragit till att ansvariga danska politiker velat undvika konflikter med Färöarna vilka i sin förlängning skulle kunna stärka ögruppens självständighetsrörelse.³³

En andra delförklaring till den flexibla och tillåtande danska attityden kan vara landets förflutna som kolonialmakt inom det nordatlantområdet där de i kungariket ingående "landen" (Island, Färöarna och Grönland) av tradition setts som från fastlands-Danmark separata politiska enheter, en form av territoriella undantag från den danska enhetsstaten i övrigt.³⁴

Sammanfattningsvis kan konstateras att de senaste decenniernas snabba utvidgning och fördjupning av Färöarnas politiska och legala handlingsutrymme resulterat i ett så omfattande självbestämmande att ögruppen måste anses stå på tröskeln till vad som gäller för en formellt suverän (mikro-)stat.

³³ Notera här att såväl 1948 som 2005 års självstyrelseordningar, vilka båda gav ett jämfört med tidigare utvidgat självstyre, tillkom som ett danskt svar på ökade självständighetskrav inom Färöarna.

³⁴ De danska autonomierna företer härvidlag vissa likheter med de brittiska autonomierna Isle of Man, Kanalöarna och Gibraltar vilka genom sin ställning som "crown dependencies" (IoM, K-öarna) och "overseas territories" (Gib) är underställd den brittiska kronan (d.v.s. kungen/drottningen), inte det brittiska parlamentet och i strikt formell mening egentligen inte heller den brittiska regeringen. Se vidare kapitel 7 och 8 i denna rapport.

5. Sydtyrolen: Autonomiutveckling trots svårt utgångsläge

Sydtyrolen (ST) ligger på Alpernas sydsluttning i norra Italien. Som en del av nuvarande österrikiska Tyrolen blev ST i slutet av 1300-talet en habsburgsk besittning. ST tillhörde Österrike (inom ramen för Österrike-Ungern) från 1867 fram till 1918. Vid fredsförhandlingarna efter första världskriget erhöll Italien ST av segrarmakterna. Den då nästan helt tyskspråkiga befolkningen hamnade därmed på "fel sida" om en ny internationell statsgräns och blev politiskt och ekonomiskt avskilda från sina sedan århundraden tillbaka naturliga kopplingar till de norra delarna av Tyrol-regionen.

Under mellankrigsperioden, och då särskilt under Mussolinis fascistregim, utsattes ST för en systematisk italieniseringskampanj, inklusive statsstödd inflyttning av italienskspråkig befolkning och tvångsitalienisering av tyska ort- och familjenamn. Tillsammans med en utflyttning till det österrikiska Tyrolen av infödda sydtyrolare ledde detta till en påtaglig minskning av såväl antal som andel tyskspråkig befolkning i regionen.

Efter andra världskrigets slut slöts, under intryck av växande krav inom ST på återförening med Österrike, ett avtal mellan Italien och Österrike om intern självstyrelse för ST.³⁵ Avtalet bilades krigsslutets fredsavtal och den utlovade ST-autonomin fick därmed en folkrättslig dimension.

Den av det italienska parlamentet 1948 antagna självstyrelselagen erbjöd ett relativt omfattande självbestämmande i kombination med ett starkt språkskydd för regionens (efter italieniseringen) två stora språkgrupper, den italienska och tyska. Därtill kommer en minoritet av ladinsk-talare.³⁶

Den utlovade självstyrelsen blev en besvikelse. Den italienska staten återgick i början av 1950-talet till den italiensieringspolitik som bedrivits under mellankrigstiden, inte minst genom en statligt stödd inflyttning av italienskspråkig arbetskraft till regionen. Härtill kom att 1948-års autonomilag omfattade ett betydligt större territorium än ST vilket gjorde att den tysktalande befolkningen hamnade i minoritet i den förstörade regionens (Trentino-Alto Adige) beslutande organ. Sammantaget gjorde detta att implementeringen av lagen gick mycket trögt – eller helt uteblev. Resultatet blev ett växande missnöje, inklusive en allt starkare politisk rörelse för återförening med Österrike. Missnöjet med den blockerade autonomiutvecklingen tog sig under 1950- och 1960-talen även uttryck i flera bombdåd, dock i huvudsak riktad mot statlig infrastruktur och italienska symboler – och därmed med få personskador som följd.

Problemen med förverkligandet av den med Österrike efter krigsslutet överenskomna autonomin ledde till att Österrike hösten 1959 tog upp saken i FN. Detta ledde efter långa och svåra förhandlingar så småningom fram till en ny självstyrelselag år 1972,³⁷ den lag som

³⁵ Det s.k. De Gasperi-Gruberavtalet (efter namnen på de italienska och österrikiska premiärministrar som förhandlade fram avtalet) från 1946.

³⁶ Ladinska är ett rätoromanskt språk som härstammar från den form av latin som talades i delar av alpområdet under romartiden. Språket har en officiell ställning i Sydtyrolen där närmare 5 procent av befolkningen har det som sitt registrerade modersmål.

³⁷ Den formella beteckningen är "autonomistadga". I officiella engelska översättningar: Autonomy Statute.

fortfarande i allt väsentligt gäller. En av de viktigaste skillnaderna jämfört med 1948-års lag var att storregionen Trentino-Alto Adige nu bröts ner i två provinser, den ena Bozen/Bolzano (ST med tyskspråkig majoritet) och den andra Trento/Trient (italiensk majoritet), där i stort sett all självstyrelse överfördes till deras två provinsparlament. Det på merparten av sin lagstiftningsbehörighet berövade stor-regionparlamentets 70 medlemmar består därtill till hälften av lagstiftare i ST/Bolzano-parlamentet, den andra hälften kommer från motsvarande provinsparlament i systerprovinsen Trento/Trient.

Den italienska statsrättsliga kontexten

Italien är en parlamentarisk republik där den lagstiftande församlingen består av två kammare, en lägre (Deputeradekammaren) och en högre (Senaten). Konstitutionen är i huvudsak från 1948, men den genomgick en mindre förnyelse 2001. Förnyelsen medförde bl. a. en konstitutionell förstärkning av gällande autonomilag för ST.

Rättssystemet är baserat på romersk rätt som modifierats genom senare lagstiftning. Efter andra världskriget fick Italien en författningsdomstol (Corte Costituzionale) som prövar om lagar, vid behov även de som stiftas av ST (se vidare nedan), är förenliga med grundlagen.

I territoriellt och administrativt avseende är Italien en blandning av enhets- och federal statsbildning. Av de i den italienska konstitutionen fastlagda 20 italienska regionerna är fem s.k. specialregioner med varierande grad av territoriell självstyrelse. En av dessa fem är regionen Trentino-Alto Adige/Südtirol där – som framgått ovan – den självstyrda provinsen ST ingår.

ST har för närvarande (2020) tre medlemmar i parlamentets överhus och fem debuterade i dess underhus. Italien är en av EU:s medlemsstater och ST ingår därmed i unionen som en av de italienska regionerna. ST har även en plats (MEP) i europaparlamentet.

Autonomins omfattning

Autonomilagen från 1972 möjliggör självstyre inom i stort sett samtliga politikområden som kan betraktas som "interna",³⁸ alltså berör förhållandena inom provinsen (t.ex. hälso- och sjukvård, utbildning, infrastruktur och transporter, näringsliv och turism, lokal polismakt, planering och miljö och liknande). Däremot är i princip alla politikområden som kan betraktas som "externa", d.v.s. de som berör hela Italien (övergripande interregional infrastruktur, nationella standards etc.) samt utrikes- och säkerhetsfrågor förbehållna den italienska staten. Autonomins finanser är säkrade genom ett system där 90 procent av samtliga statliga inkomster från ST återgår till provinsen i form av en klumpsumma i stort sett helt fritt till förfogande.

ST:s autonomilag ligger lagtekniskt på en konstitutionell nivå och betraktas därför allmänt som en form av konstitution för ST:s autonomi. Den konstitutionella säkringen gör att det – inte minst med tanke på det komplicerade italienska parlamentariska (tvåkammar-)systemet – krävs en omfattande och politiskt sett rätt så svårhanterlig process vid en revidering av

³⁸ Graden av självstyrelse varierar dock inom olika delar av behörighetsområdet, se vidare om det legala partnerskapet nedan.

självstyrelselagen. Detta har sannolikt bidragit till att lagen (med några viktiga justeringar i samband med den italienska konstitutionsreformen 2001³⁹) förblivit gällande fram till idag.

Det här betyder emellertid inte att ST:s autonomi varit frusen på samma nivå sedan lagens ikraftträdande för snart 50 år sedan. Tvärtom har det skett en kontinuerlig utvidgning av autonomins behörighet inom de olika politikområden som lagen möjliggör ett övertagande av.⁴⁰ Den allmänna uppfattningen inom ST är att man idag i stort sett uppnått full "intern" autonomi. Bland de få kvarvarande områden som man anser att fortfarande saknas är den finansiella behörigheten viktigast, alltså kontrollen över den beskattning som utgör basen för självstyrelsens finansiering.⁴¹

De tidigare kraven på "extern" självbestämmande, alltså att själva kunna välja mellan att kvarstå som en autonom del av Italien eller återförenas med Österrike,⁴² har i takt med autonomins utveckling sjunkit undan och är numera inte längre politiskt gångbart. Däremot har det under senare år uppstått en växande oro inom ST beträffande en del ur autonomins synpunkt oroväckande centraliseringstendenser inom den italienska politiken. Detta har, tillsammans med frågan om den saknade skattebehörigheten, lett till växande krav på en förnyelse av 1972 års lag i syfte att säkerställa den fortsatta utvecklingen av autonomi.⁴³

Det legala partnerskapet

Det regelverk och den praxis som styr det legala partnerskapet mellan ST-autonomin och den italienska staten är förhållandevis komplicerat. Till komplexiteten bidrar det faktum att ST:s autonomilag innehåller två typer av behörigheter, dels de där ST har exklusiv (primär) lagstiftningsrätt och dels de mera begränsade behörigheter där man har rätt att stifta egna, lokalt anpassade, lagar inom ramen för motsvarande nationell lagstiftning (sekundär lagstiftningsrätt).

Den samverkan mellan stat och autonomi som ST:s särställning förutsätter sker framför allt i tre olika legala kontexter och sammanhang, nämligen (i) vid större förändringar av rådande självstyrelselag/autonomikonstitution, (ii) i samband med den gällande självstyrelselagens implementering i form av mera konkret ramlagstiftning och (iii) vid utformningen av ST-

³⁹ Den förnyade italienska konstitutionen öppnade bl. a. upp för ST som en egen mera självständig aktör i det gränsöverskridande EU-samarbetet, något som Rom dittills begränsat. I övrig har de mesta av justeringarna varit formella efterhandsbekräftelser av den de facto utvidgning av autonomi som redan hade skett under perioden efter 1972.

⁴⁰ Det senaste var ett övertagande av ansvaret för domstolsväsendet inom ST.

⁴¹ Detta har varit en viktig fråga i de omfattande och intensiva politiska diskussionerna om autonomins handlingsutrymme efter millennieskifte. Missnöjet med och kritiken av nuvarande system för (statlig) finansiering av autonomins utgifter har av Alcock (2001, s.15) sammanfattas på följande sätt "Having plenty of money does not amount to having financial autonomy".

⁴² Inom ST har det aldrig funnits någon mera utbredd opinion för secessionism, alltså att bilda en egen suverän stat. De opinionsmässiga och politiska rörelserna har snarare tenderat att handla om irredentism, d.v.s. en önskan om återförening med Österrike.

⁴³ Under åren 2016 och 2017 arrangerade ST-regeringen en omfattande offentlig "diskussionsrunda" (Autonomy Convention) om behovet av en ny självstyrelselag. Interna motsättningar kring resultatet har dock lett till att någon framställning med förslag om förnyelse av lagen ännu inte kommit. För en utförlig beskrivning av processen och dess resultat, se Rögglä (2019).

lagstiftningen inom de områden där autonomins behörighet är begränsad till lokal anpassning av nationell lagstiftning.

- (i) För att initiera en revidering av den grundlagsskyddade 1972 års autonomilag krävs ett initiativ från regionparlamentet i Trentino-Alto Adige/Südtirol. Detta förutsätter i sin tur initiativ från och konsultationer med de två i regionen ingående provinsparlamenten. Först efter enighet dem emellan kan förslag till revision skickas för behandling av det italienska tvåkammарparlamentet enligt samma tungrodda regler (inkl. konstitutionell prövning) som gäller för en revision av den italienska konstitutionen. Som framgått ovan har den nu snart 50 år gamla självstyrelselagen hittills inte genomgått någon sådan större revision.
- (ii) När det gäller implementeringen av den behörighet som finns fastlagd i 1972 års självstyrelselag har man tillskapat ett särskilt arrangemang i form av s.k. författningsförordningar (ty/it Durchführungsbestimmung/Norma di attuazione; eng. Enactment Decrees, ED). Dessa fungerar som ett sätt att tolka och fortlöpande konkretisera, d.v.s. i praktiken implementera, ST:s legala behörigheter och politiska handlingsutrymme inom ramen för gällande autonomistadga.

Den för självstyrelseutvecklingen i praktiken helt avgörande instansen är därmed den aktör som initierar och tar fram dessa ED:n. Aktören i fråga är en av staten och autonomin gemensamt sammansatt kommission där hälften av de sex medlemmarna utses av vardera ST och staten enligt ett i autonomilagen fastlagt krav på jämlikhet (paritet) mellan stat och autonomi.⁴⁴ Kommissionen utser själv internt en ordförande som inte har någon utslagsröst och därför inte heller någon särställning i beslutsfattandet.

De ED:n som Kommissionen enats om omvandlas efter en formell ratificering (signatur av den italienska presidenten)⁴⁵ omedelbart till gällande lagstiftning (ty/it Gesetzesdekret/Decreto legislativo; eng. Legislative Decree, LD). Den här typen av övergripande ramlagstiftning ligger laghierarkiskt mellan vanliga lagar och nivån för konstitutionell lagstiftning. Det italienska parlamentet är inte inblandat i den ED/LD-drivna lagstiftningsprocessen. Någon fortlöpande formell ex post- eller ex ante-granskning av LD-lagarna förekommer inte heller. Däremot är det möjligt för statliga och regionala myndigheter samt representanter för de tre berörda språkgrupperna att – om motiverade klagomål föreligger – kräva en efterhandsgranskning i den italienska konstitutionsdomstolen. En sådan ex post-granskning gäller primärt kontrollen av att en (för granskning antagen) ramlag inte

⁴⁴ Kommissionens medlemmar måste även utses med hänsyn till balansen mellan de tre språken tyska, italienska och ladinska. En motsvarande Kommission gällande den övergripande stor-regionen Trentino-Alto Adige/Südtirol finns också. Även i detta fall utses medlemmarna på jämställd basis (och med hänsyn till språkbalansen) av staten respektive regionen. Då i stort sett all lagstiftningsmakt enligt gällande autonomilag finns hos de två i stor-regionen ingående provinserna har den här kommissionen begränsad betydelse.

⁴⁵ Detta är dock en formalitet. Något fall där presidenten stoppat ett ED från att bli en lag har veterligen aldrig förekommit.

strider mot den italienska konstitutionen. Den här typen av konstitutionell granskning förekommer av och till, men är inte särskilt vanlig. Någon mera markant tendens i domstolsutslagen beträffande lagstiftningsområde eller utfall verkar inte heller finnas.

- (iii) Beträffande lagstiftningen inom de områden där ST har sekundär behörighet, och där autonomins lagstiftning därför får karaktären av lokal anpassning till den nationella rikslagstiftningen, blir det legala partnerskapet till sin karaktär mera praktiskt inriktat. Behöriga italienska myndigheter har här en betydande roll i hur lagstiftning utformas (d.v.s. anpassas till inom området rådande italiensk lagstiftning). Även i detta fall finns det en möjlighet till efterhandsprövning, något som är betydligt vanligare än inom de områden där ST har exklusiv lagstiftningsbehörighet.

När det gäller lagstiftningen inom områden där ED/LD-processen fastslagit och konkretiserat autonomins exklusiva behörighet är ST-parlamentet i allt väsentligt fritt från statlig inblandning. De lagar som antas gäller omedelbart utan någon konstitutionell förhandsprövning eller formell statlig ratificering. Däremot är det möjligt för berörda myndigheter och sakägare att i efterhand på samma sätt som beträffande LD-ramlagstiftningen pröva ST-lagarna. Här gäller prövningen primärt den aktuella lagstiftningens förhållande till autonomilagen, inte i förhållande till den italienska konstitutionen.

Det politiska partnerskapet

Den genomgående röda tråden i gällande (1972 års) autonomilag är det bilaterala partnerskapet mellan statsmakt och autonomi, ett partnerskap som förutsätts vara jämlikt.⁴⁶ Huvudregeln om bilateral jämställdhet är dock mera generell och gäller i princip all lagstiftning och administrativ verksamhet där någon form av partnerskap mellan stat och provins förutsätts.

Mera konkret innebär detta att implementeringen av rådande självstyrelselag ska ske i ett samarbete mellan stat och självstyrelse där sammansättningen av de organ som används är jämlik och att ingendera av de två parterna har en särskild styrkeposition (t.ex. genom majoritet och/eller ordförande med utslagsröst). Detta gäller inte minst den så kritiskt viktiga kommission som genom sina ED-beslut i allt väsentligt leder utvecklingen av ST-autonomins lagstiftningsbehörighet.

Det politiska samspelet mellan företrädarna för den italienska statsmakten och autonomin blir därmed avgörande för möjligheten att i konkret lagstiftning implementera och utveckla det självbestämmande som finns nedlagt i gällande självstyrelselag. Man måste helt enkelt

⁴⁶ Detta bekräftas även i 2001 års italienska konstitutionsreform.

komma överens i den kommission som ansvarar för implementeringen av ST-behörigheterna⁴⁷ i form av de ED:n som, efter formell ratificering, övergår till att bli gällande (ram-)lagstiftning.

Med tanke på den turbulenta politiska historiska bakgrunden, och den repressiva attityd som den italienska staten under tidigare perioder visat prov på, ligger det nära till hands att oenighet mellan de två parterna kunde ha lett till en liknande blockering av autonomins utveckling som den som skedde under 1950- och 1960-talen. Så har dock inte varit fallet. Det politiska partnerskapet mellan autonomi och stat har över lag fungerat bra sedan introduktionen av 1972 års självstyrelselag, något som den positiva utvecklingen av självbestämmandet omvittnar.⁴⁸ Även om svåra förhandlingar ofta förekommer, och där även språkhänsynen spelat in, har man som regel till slut ändå kunnat enas om den ramlagstiftning som krävs för en utveckling och fördjupning av ST:s legislativa autonomi och politiska handlingsutrymme.

Principen om likvärdighet i samspelet stat-autonomi råder även i det mer vardagliga samarbetet. Den bilaterala principen gäller sålunda också, åtminstone i princip, beträffande samarbetet kring anpassningen av den lokala lagstiftningen till rådande rikslagstiftning, alltså inom de områden där ST:s behörighet är sekundär. Som redan påpekats tenderar de behöriga statliga representanterna i detta fall ändå att ha ett övertag då de ju företräder den rikslagstiftning som ST-lagarna måste anpassas till. Det finns också en statligt utsedd representant (en form av guvernör/landshövding) för den italienska statsmakten, i och för sig med rätt få myndighetsbefogenheter, men som vid behov fungerar som en kontaktlänk mellan autonomins organ och de statliga myndigheter som är verksamma inom ST.

Det ska här observeras att huvudprincipen om det jämställda partnerskapet bara råder i anslutning till de behörighetsområden som enligt gällande självstyrelselag tillkommer ST i praktiken alltså de "interna" angelägenheterna. Beträffande de "externa" politikområdena, viket framför allt handlar om utrikespolitik, internationellt samarbete och olika typer av mellan- och överstatliga avtal, ersätts den i övrigt så viktiga bilaterala principen av ett suveränt statligt ansvar och agerande.

Det internationella samarbetet (inklusive militär och säkerhet) är också det politikområde som, mot bakgrund av autonomins tillkomsthistoria och tidiga utveckling, fortfarande är en känslig fråga i Rom. Eventuella försök att på den internationella arenan – som en del andra europiska autonomier – agera mera självständigt, skriva egna avtal etc, accepteras sålunda inte. ST är inte inblandat i de förberedelse och förhandling som föregår de internationella fördrag som Italien ingår. Det finns inte heller något stadgande i gällande autonomilag som kräver att den italienska staten ska förelägga internationella avtal vilka berör autonomins behörighetsområden för godkännande i provinsparlamentet. Den historiska kopplingen till Österrike, inklusive de fördrag mellan Italien och Österrike som autonomin har sitt ursprung i,

⁴⁷ Eftersom 1972 års lag ofta är rätt allmänt hållen och kan tolkas på olika sätt så har ED/LD-processen i vissa fall även inneburit en utvidgning av autonomins behörigheter (vilket justeringarna i efterhand vid 2001 års konstitutionsreform bekräftar).

⁴⁸ Till skillnad från den spanska politiken i förhållande till Katalonien och Baskien (se nästa kapitel). En viktig orsak till den trots allt ändå rätt långa implementeringsperioden efter 1972 torde ha varit den parlamentariska instabiliteten i Rom med återkommande regeringsombildning och de osäkerheter och fördröjningar i beslutsprocessen som detta medfört.

gör dock att det bilaterala samspelet Italien-Österrike i vissa fall förutsätter någon form av involvering av ST-autonomins representanter.

Det enda undantaget av betydelse är här EU-samarbetet där ST, sedan 2001-års konstitutionella reform,⁴⁹ är mycket aktiv. Detta gäller inte minst inom det gränsregionala samarbetet (EUREGIO, European region Tyrol). Man är också representerad i EU:s regionkommitté (CoR) och är den region som öppnade det första regionalt drivna representationskontoret i Bryssel; dock helt utan diplomatiska funktioner.

Slutsatser

Enligt många bedömare, även utomstående sådana,⁵⁰ har ST under den sedan början av 1970-talet gällande självstyrelselagen (inkl. 2001-års justeringar) genomgått en utveckling som gör att man idag men några få undantag kan anses ha uppnått ett i stort sett fullt internt självbestämmande. Frågan är då vilka bakgrundsfaktorer till, och egenskaper hos, 1972 års lag det är som bidragit till den över lag positiva utvecklingen? Svaret på den frågan torde dels handla om vissa centrala ingredienser i den bakgrundsprocess som till slut tvingade fram 1972-års självstyrelselag, och dels om den nya autonomilagens utformning och implementering.

När det gäller bakgrundsfaktorerna var det flera olika – men nära sammanhängande – ingredienser i efterkrigsutvecklingen som inte bara möjliggjorde, utan i praktiken också tvingade fram, 1972 års autonomimodell. En särskilt viktig bakgrundsfaktor var att den utlovade självstyrelsen i 1948-års lag aldrig blev förverkligad, något som skapade ett utbrett missnöje inom ST:s tyskspråkiga befolkning. Detta ledde i sin tur till ett uppsving för de gamla kraven på återförening med Österrike, en politisk rörelse som förstärktes av de förnyade försöken till kulturell och språklig italianisering av regionen. I stället för en pacifiering av ST:s tyska ursprungsbefolkning medförde de italienska åtgärderna ökad politisk oro och till slut även väpnat motstånd. Följden blev ökad internationell uppmärksamhet, och då inte minst från Österrikes sida. Genom att Österrike förde ST-konflikten till FN:s generalförsamling (1959-1960) ökade det politiska trycket markant på Italien att reda upp situationen genom att erbjuda ST en fungerande autonomi.

En annan viktig faktor var att den nya autonomilag som den politiska och diplomatiska processen slutligen pressade fram även kan betraktas som en form av politisk trepartsöverenskommelse mellan Italien, Österrike och ST. 1972 års autonomilag fungerade nämligen i praktiken som en politisk kompromisslösning där alla tre inblandade parter kunde känna sig som vinnare. För ST var vinsten att man genom den nya, konstitutionellt garanterade, lagen erhöll ett långtgående självbestämmande vars implementering uppfattades som säkrad av den internationella kopplingen (Österrike/FN). Huvudprincipen om bilateral likställdhet med staten i implementeringen av autonomins behörigheter bör även ha

⁴⁹ ST öppnade redan 1995 ett med det österrikiska Tyrolen gemensamt representationskontor i Bryssel. Kontoret stängdes av Rom med hänvisning till att det handlade "utrikespolitik" och därmed var statlig behörighet. Enligt den italienska regeringens uppfattning var etableringen av kontoret en "seditious and anti-Italian move" (Lang 2012, s. 130). Detta ledde till missnöje och protester på båda sidor om gränsen vilket tillsammans med den generellt växande EU-integrationen ledde till att den här typen av EU-samarbete i 2001-års italienska konstitution hänfördes till autonomins behörighet.

⁵⁰ Se t ex Alcock (2001), Roslin (2006), Lang (2012), Alber & Zwilling (2016) samt Larin & Röggla (2019).

setts som positivt. Österrike kunde för sin del bilägga en politiskt besvärande gränskonflikt samtidigt som man fick en roll som garant för att ST:s behörigheter implementerades enligt den framförhandlade lagens intentioner.⁵¹ För Italien var vinsten att man genom ett erkännande av ST:s rättighet till full "intern" autonomi, kunde säkra sin "externa" suveränitet över ST – och få ett stopp på återföreningssträvandena med Österrike. Genom det statliga partnerskapet i konkretiseringen av de i lagen angivna behörighetsområdena hade man också goda möjligheter att säkerställa att utvecklingen av ST:s självbestämmande inte hotade Italiens territoriella sammanhållning.

Men även den mera konkreta utformningen av den nya autonomilagen och, inte minst det sätt på vilket den genomförs, bidrog till framgången. De förhållandevis omfattande ST-behörigheterna och den väl fungerande genomförandemekanismen (ED/LD-processen) har sålunda bidragit till den framgångsrika implementeringen av lagen. Här har lagens krav på ett jämställda partnerskap mellan stat och autonomi (bilateral kommission med full ED-beslutsrätt utan inblandning av det italienska politiska systemet i övrigt) sannolikt varit avgörande. Detta har medverkat till ett växande förtroende i samspelet mellan de två parterna, något som den framgångsrika implementeringen av lagen indikerar.

Den med avseende på omfattningen av autonomins (interna) behörigheter redan från början rätt så generösa 1972 års lag har därtill – tillsammans med det väl fungerande genomförandeupplägget – gjort att den sydtirolska självstyreutvecklingen kunnat fortgå och fördjupas utan den politiskt och konstitutionellt krävande process som en revidering av lagen annars skulle ha krävt. Den utvidgning av autonomins legala behörigheter som 2001 års konstitutionsreform medgav, berodde sålunda i huvudsak på att motsvarande behörighetsöverföringar (utöver gällande autonomilag) i praktiken redan genomförts inom ramen för den gemensamma implementeringsmekanism som i så hög grad legat bakom utvecklingen av ST-autonomin sedan 1972.

⁵¹ 1992, alltså 20 år efter introduktionen av 1972 års lag, meddelade Österrike sålunda att man nu ansåg att ST:s interna självbestämmande nått så långt att Italiens åtaganden gentemot Österrike i denna fråga kan anses fullgjort.

6. Baskien: Blockerad autonomiutveckling

Baskien (bask. Euskadi; eng. the Basque Country), är en av Spaniens ”autonoma gemenskaper” (bask. Euskal Autonomia Erkidegoa; eng. The Basque Autonomous Community), ett område i dagens nordvästra Spanien som omfattar tre provinser; Alava/Araba, Biscay/Bizkaia och Gipuzkoa. Det historiska Baskien omfattade i grova drag dagens spansk-franska gränsområde mellan Biscaya-bukten och Pyrenéernas västra utlöpare. Baskerna talar ett språk (baskiska) med oklar lingvistisk och historisk bakgrund, ett språk som nästan helt försvunnit norr om den spansk-franska gränsen men som fortsättningsvis – vid sidan av spanskan – är i aktiv användning inom dagens spanska Baskien. Under det habsburgska väldet och framväxten av de två centraliserade stormakterna Spanien och Frankrike etablerades genom Pyrenéerna en gradvis allt striktare statsgräns som därmed kom att dela det historiska Baskien i två delar. Huvuddelen av den baskiska befolkningen hamnade på den spanska sidan av gränsen i de tre ovan nämnda provinserna samt i Navarra.

De historiska rötterna till dagens Baskien finns i medeltiden då den nuvarande spanska delen av regionen hamnade under den kastilianska kungamakten i Madrid, dock med stor inre självständighet och bibehållande av egna lagar, språk och sedvänjor. Dagens autonomi har sina politiska rötter i en under 1800- och 1900-talet växande baskisk nationell mobilisering som resulterade i den första moderna självstyrelselagen för Baskien år 1936 (”the Gurenica Statute”).⁵² Efter det spanska inbördeskrigets slut, i anslutning till etableringen av Franco-regimen, avskaffades 1936 års självstyre/autonomilagstiftning och ersattes med en centraliserande och starkt repressiv spansk politik, inkl. förbud mot användning av det baskiska språket och statligt uppmuntrad immigration av spanstalande arbetskraft – det sistnämnda underlättat av en expanderande baskisk industri.⁵³

Den spanska repressionen ledde under 1950- och 1960-talen till en växande baskisk nationalism. 1961 grundades organisationen ETA (Euskadi Ta Askatasuna) med målet att genom väpnad kamp etablera en självständig baskisk stat. Vid sidan om sin politiska gren bedrev ETA en våldskampanj som i första hand riktade sig mot den spanska statens representanter och institutioner, men som även kom att drabba många civila. ETA-aktivisterna möttes med kraftfulla militära och polisiära motåtgärder från den spanska centralmakten, något som fortsatte även efter Franco-perioden. Hösten 2011 upphörde ETA med allt militärt våld och under 2018 lade man på eget initiativ ner organisationen och dess verksamhet.

Dagens baskiska autonomi härrör från åren efter Francos död (1975) och etableringen av den efterföljande spanska demokratin med en ny konstitution (1978). Den baskiska självstyrelselag (Autonomy Statute) som antogs året därefter (oktober 1979), är den fortfarande i allt

⁵² En lag om territoriell autonomi för det spanska Baskien togs fram redan 1931, men den föll då den fjärde regionen i Spanien med starka baskiska inslag, Navarra, drog sig ur projektet. Bakgrunden torde vara en ända sedan medeltiden av och till uppblussande intern dragkamp om makten i Baskien, där Navarra ofta gått sin egen väg. Navarra ingår inte heller i dagens baskiska territorium/autonomi, men kan enligt gällande autonomilag när man så vill ansluta sig som den fjärde i den baskiska autonomin ingående provinsen.

⁵³ Den spanska politiken under Franco-tiden gjorde att baskiskan blev ett minoritetsspråk även i de delar av det baskiska området där det tidigare varit ett majoritetsspråk. Ännu idag är utgör de som har baskiska som modersmål och de som behärskar språket en minoritet (30-35%) av befolkningen i det autonoma Baskien.

väsentligt gällande Baskiska autonomilagen. Några år därefter (1983) erhöll även Navarra, den fjärde provinsen tillhörande det historiska Baskien (söder om den franska gränsen), motsvarande autonomilagstiftning.

Den nationella och statsrättsliga kontexten

Spanien är en konstitutionell monarki. Enligt konstitutionen från 1978 är det spanska territoriet "odelbart", något som ger landet karaktär av sammanhållen enhetsstat. Den språkliga strukturen och interna territoriella och politiska organisationen påminner dock mera om en form av asymmetrisk federation.⁵⁴

Spanien har fyra officiella språk, kastilianska, baskiska, katalanska och galiciska, varav kastilianskan (spanska) är det dominerande huvudspråket. Statsterritoriet är därtill indelat i 17 autonoma regioner (med sina underliggande provinser)⁵⁵ med varierande grad av politisk och administrativ självstyrelse. Bland de autonoma regionerna har Baskien (The Basque Country/The Basque Autonomous Community) den mest omfattande självstyrelsen, men även Navarra samt det ekonomiskt och befolkningsmässigt betydelsefulla Katalonien har en självstyrelse som i flera avseenden ligger på motsvarande nivå som den baskiska.

Till de federala dragen hör även att det spanska parlamentet (Cortes Generales) är uppdelat i två kammare; nämligen Senaten (överhuset, den högre kammaren) och Deputeradekammaren (Congress of Deputies, den lägre dito). Hit hör även förekomsten av en författningsdomstol med betydande makt när det gäller tolkningen av de olika behörigheterna hos centralmakten respektive de autonoma regionerna. Baskien har 18 platser i det spanska underhuset och 15 platser i senaten.

Spanien är en av EU:s medlemsstater. Baskien ingår därmed i EU-territoriet som en av de spanska regionerna. Baskien är representerat i Europaparlamentet och i den europeiska regionkommittén (CoR).

Autonomins omfattning

Den baskiska självstyrelsen omfattar, som ovan nämnts, tre territorier/provinser vilka utgör en form av intern federation där medlemmarna i det gemensamma baskiska parlamentet tillsätts av provinserna. Självstyrelseparlamentet består av 25 ledamöter vardera från de tre i regionen ingående provinserna, alltså samma typ av upplägg för den parlamentariska representationen som i Sydtyrolen. Det av valmanskåren i de tre provinserna sammansatta parlamentet utser i sin tur den baskiska regeringen.

De i den nu gällande självstyrelselagen från 1979 angivna baskiska behörigheterna är relativt omfattande. De täcker i stort sett in all lagstiftning som kan betraktas som regionens "interna" angelägenheter såsom t ex utbildning, sjukvårds- och hälsosystem, fysisk och ekonomisk

⁵⁴ Enligt Errasti-Lopez (2019, s. 4) har den spanska staten sålunda "all features of being plurinational de facto while proves incapable of reflecting its plurinational character de jure." Se är även Lopez & Ibarra (2006) för en välinformerad analys av konflikterna mellan det spanska konstitutionella upplägget och den baskiska autonomi.

⁵⁵ I det spanska territoriet ingår därtill två s.k. autonoma städer, nämligen de två spanska besittningarna på den nordafrikanska kusten (Ceuta och Melilla).

planering, handel och näringsliv, jordbruk, internt bankväsende, transporter, infrastruktur, turism, lokalt polisväsende och likande. Däremot är nationellt övergripande politikområden (t ex internationell flyg- och båttrafik till/från Baskien, konkurrens- och prisreglering, valuta, nationell säkerhet och terrorism) i allt väsentligt förbehållna den spanska statens behörighet. Detta gäller även, inte minst, allting som på något sätt kan hänföras till det utrikespolitiska fältet (internationellt samarbete och representation, internationella avtal, militärt försvar etc).⁵⁶

Till skillnad från de övriga (icke-baskiska⁵⁷) autonoma regionerna i Spanien, omfattar det baskiska självstyret rätten till egen beskattning.⁵⁸ Den autonoma beskattningsmakten gäller alla i regionen uppburna inkomstskatter. Med undantag för avgifter på varor som importeras från länder utanför EU omfattar behörigheten även de indirekta skatterna, vilka dock i allt väsentligt är harmoniserade med motsvarande spansk beskattning samt EU-reglerna inom skatteområdet (främst gällande moms). Baskien returnerar en mindre del av sina skatteinkomster till Spanien för täckning av de statliga kostnaderna för de samhällsområden som enligt autonomilagen inte kan överföras, eller ännu har överförts, till det baskiska parlamentet.⁵⁹

Växande behov av lagrevision

Den rådande självstyrelselagen är nu över 40 år gammal. Den därför inte särskilt väl anpassad till dagens förhållanden, vare sig i Baskien eller i Spanien. Den väpnade kampen för självständighet (ETA) har upphört, autonomins behörigheter skulle behöva uppdateras och förtydligas, möjligheterna att implementera lagen förbättras osv. Under de senaste decennierna har man från baskiskt håll även erfarit ett växande centraliseringstryck från Madrid,⁶⁰ vilket man vill motverka genom en legalt och politiskt förstärkt självstyrelse. Man vill därtill även ha möjligheten att genomföra lagliga folkomröstningar om Baskiens framtida förhållande till Spanien.

Den baskiska autonomins företrädare har sedan millennieskiftet tagit flera olika initiativ för att åtgärda problemen genom en förnyelse av 1979 års lag, hittills dock utan större framgång. Några år in på det nya millenniet (2003-2005) lanserade sålunda den baskiska regeringen ett

⁵⁶ Undantaget de delar av EU-samarbetet som efter prövning och beslut i konstitutionsdomstolen definierats som en "inrikesfråga".

⁵⁷ Den från Baskien fristående regionen Navarra, med bakgrund som en del av det geografiskt mer omfattande historiska Baskien, åtnjuter sedan början av 1980-talet en liknande autonomi med beskattningsrätt. Beskattningsautonomin för Baskien och Navarra regleras i en spansk speciallag (Comunidades Forales). För en detaljerad genomgång av upplägget av Baskiens och Navarras skattebehörighet och finansiella autonomi, se Moré (2008).

⁵⁸ Den baskiska beskattningsrätten (liksom motsvarande rätt för Navarra) är dock inte en produkt av den nuvarande autonomin. Den bygger istället på territoriets bakgrundshistoria som en självständig enhet under den spanska kronan där rätten till beskattningen av baskerna från slutet av 1800-talet och fram till Franco-regimens etablering i slutet av 1930-talet upprepade gånger bekräftades av den spanska staten i form av särskilda "baskiska ekonomiska beviljningar" (Basque Economic Accord), den senaste år 1937. Se t ex *The Regional Tax System in the Basque Country* (<https://www.bizkaiaalent.eus/en/pais-vasco-te-espera/apuesta-de-futuro/sistema-fiscal-propio/>).

⁵⁹ Enligt Gomez & Etxebarria (2000) i genomsnitt drygt 6 % av de samlade baskiska skatteinkomsterna.

⁶⁰ Något som blivit allt mer påtagligt under den pågående spansk-katalanska krisen.

förslag till genomgripande förnyelse av autonomilagen⁶¹ där de federala dragen i Baskiens förhållande till Spanien skulle förstärkas och det legala och politiska självbestämmandet därmed utvidgas. Förslaget stoppades av en stor majoritet i det spanska parlamentet.⁶²

Det senaste initiativet är att den baskiska regeringen tillsatt en kommission bestående av fem sakkunniga medlemmar med uppdrag att arbeta fram ett (nytt) förslag om en förnyelse av autonomilagen. Ambitionen är att därefter, på basen av kommissionens förslag, lägga fram ett i det baskiska parlamentet förankrat förslag om förnyelse av lagen för den spanska regeringen. Det har dock hittills varit svårt att få fram ett enigt förslag från kommissionen. Den fråga där oenigheten inom kommissionen varit störst gäller möjligheten att hålla en folkomröstning om Baskiens framtida politiska status.

Det legala partnerskapet

Gällande 1979 års självstyrelselag är en s.k. "organisk lag" som i laghierarkin ligger på nivån mellan en vanlig lag och en konstitutionell lag. Alla ändringar i den baskiska självstyrelselagen måste därför godkännas av det spanska överhuset (Senaten) med kvalificerad majoritet. Önskemål om ändring av lagen kan komma från det baskiska eller det spanska parlamentet. Först efter enighet mellan de båda parterna kan ett förslag till revision av lagen föras vidare till Senaten för godkännande. Efter ett positivt senatsbeslut krävs även godkännande från en baskisk folkomröstning innan den nya/ändrade autonomilagen kan träda i kraft. Den politiskt svårmanövrerade och legalt tungrodda process som detta förutsätter torde vara en av huvudorsakerna till att den nu över 40 år gamla autonomilagen fortfarande är i kraft.

Som framgått ovan hänför den baskiska självstyrelselagen ett rätt stort antal "interna" områden till autonomins lagstiftningsbehörighet. En överföring av dessa från spansk till baskisk behörighet (d.v.s. implementeringen av självstyrelselagens stadganden) förutsätter emellertid enighet om det mer konkreta innehållet i, och de administrativa och finansiella formerna för, behörighetsöverföringen. Detta har i många fall visat sig vara svårt, varför betydande delar av de behörigheter som i lagen tilldelats autonomin fortfarande inte implementerats.

En bidragande orsak till implementeringssvårigheterna är det sätt på vilket de olika behörighetsområdena definieras. Inom de för baskiskt övertagande aktuella lagstiftningsområdena delas behörigheten sålunda upp i lagstiftning, utveckling/normgivning samt operativt ansvar. I vissa fall tillfaller ansvaret för samtliga dessa det baskiska parlamentet, i andra tolkas slagen så att autonomin begränsas till enbart en eller två av de tre olika – men nära sammanhängande, ofta överlappande – delarna av behörigheten. Detta förutsätter ett nära partnerskap mellan stat och autonomi där behörighetsfördelning och operativt ansvar inte alltid är särskilt tydliga; något som lett till många konflikter vilka i sin tur påtagligt fördröjt, eller helt blockerat, de behörighetsöverföringar som autonomilagen tillåter.

⁶¹ Den s.k. Ibarretxe-planen, namngiven efter Juan José Ibarretex som var förste minister i den baskiska regering som lanserade förslaget.

⁶² "The [Ibarretxe-]plan failed when the Spanish Parliament gave it a short shrift." (Keating 2018, s. 3)

I de fall där överenskommelse nåtts, och en överföring av behörigheten därmed kunnat genomföras, ligger ansvaret för lagstiftningen inom behörighetsområdet i fråga fullt ut på det baskiska parlamentet. Någon formell ex post eller ex ante laggranskning sker inte, lagen träder omedelbart i kraft efter att den godkänts av en majoritet i det baskiska parlamentet. Däremot kan den spanska regeringen, ett politiskt parti och även enskilda individer/företag (spanska/baskiska) i efterhand anmäla klagomål gällande lagens "laglighet" i förhållande till den baskiska självstyrelselagen och/eller den spanska konstitutionen. Detta är relativt vanligt och leder ofta, om än inte alltid, till ur baskisk synpunkt negativa resultat.⁶³

En möjlig – men enligt lagen frivillig – procedur är då att parterna (d.v.s. den baskiska regeringen och de som skickat in klagomålet) träffas och förhandlar fram en lösning på konflikten. Om enighet uppnås, går den i enlighet med överenskommelsen reviderade lagen vidare för avgörande i den spanska konstitutionsdomstolen. I dessa fall ger domstolen normalt sitt formella godkännande. Även om inga förhandlingar genomförs, eller ingen enighet kunnat uppnås, går konflikten till konstitutionsdomstolen, vilket ofta tenderar att ge ett ur baskisk synpunkt negativt utfall.

Möjligheten att på detta sätt i efterhand ifrågasätta och pröva den egna baskiska lagstiftningen har lett till att ett betydande antal baskiska lagar, särskilt under senare decennier, har stoppats.

Det politiska partnerskapet

Ett fungerande politiskt partnerskap mellan den baskiska autonomin och den spanska staten är en förutsättning för en positiv utveckling av självbestämmandet. Utgående från 1979-års självstyrelselag och den spanska konstitutionen sätts det politiska förhållandet mellan stat och autonomi på prov i framför allt tre olika sammanhang: (i) vid ändringar av rådande autonomilag, (ii) vid implementeringen av de baskiska behörigheter som lagen möjliggör samt (iii) vid koordineringen av den praktiska tillämpningen av statens och autonomins respektive behörigheter.

- (i) Som framgått ovan har samtliga hittillsvarande försök att på något mer grundläggande sätt reformera/förnya gällande baskiska autonomilag misslyckats. De har antingen fallit på interna motsättningar i det baskiska parlamentet eller på avsaknad av politiskt stöd i det spanska parlamentet. Ett fungerande partnerskap kring utvecklingen av den baskiska autonomin saknas således, i den mån som det alls existerar är det därtill ett påtagligt ojämlikt förhållande där den spanska statsmakten i praktiken alltid tenderar att ha det sista ordet.
- (ii) Även när det gäller implementeringen av rådande autonomilag haltar det politiska partnerskapet en hel del. Arbetet i den bilaterala spansk-baskiska kommission som

⁶³ Klagomålen kommer ofta från något av de s.k. unionistpartierna, d.v.s. de partier i det baskiska parlamentet som (i varierande grad) är motståndare till utökad autonomi och, inte minst, självständighet från Spanien. Möjligheten att på detta sätt pröva autonomins lagstiftning finns även i Katalonien och unionistpartierna har där varit särskilt aktiva i utnyttjandet av den här möjligheten, något som bidragit till dagens infekterade politiska relationer mellan Katalonien och den spanska staten.

tillsats i syfte att implementera gällande självstyrelselag går sålunda trögt. Förutom de ovan påtalade problemet med den komplexa definitionen av behörigheterna, försvåras implementeringen även av den spanska regeringssidans ofta långtgående administrativa och ekonomiska krav på den baskiska motparten för att kunna godkänna de behörighetsöverföringar som autonomilagen möjliggör. Den gemensamma kommissionen har därför ofta fungerat som politisk bromskloss för lagens förverkligande; i praktiken alltså ett partnerskap som i stor utsträckning dominerats av den spanska statens politiska prioriteringar.

- (iii) Förhållandet mellan stat och autonomi beträffande hanteringen av respektive parts olika behörighetsområden tar sig olika uttryck beroende på om koordineringsbehovet gäller interna förhållanden (inom det baskiska territoriet), alternativt i förhållande till det baskiska territoriet gränsöverskridande nationella spanska (i vissa fall även internationella) förhållanden.

Den interna koordineringen handlar oftast om ett mera vardagligt samarbete av administrativ och operativ karaktär där den spanska statens representant ("guvernör") i Baskien i vissa fall har en koordinerande roll.⁶⁴ Inom områden med spansk behörighet sker ett fortlöpande samarbete mellan de statliga operatörerna och berörda baskiska myndigheter och organ, t.ex. gällande den internationella flygtrafiken. När det gäller de baskien-interna policyområden som fullt ut faller inom baskisk behörighet är lagstiftningen och administrationen som regel relativt fristående från motsvarande spansk lagstiftning och myndighetsinblandning.⁶⁵

Koordineringen av statsmaktens och autonomins agerande inom externa policyområden av bredare nationellt eller internationellt intresse sker i första hand genom temakonferenser där statsmakten bjuder in samtliga autonoma regioner för att diskutera samordningsbehoven. Med undantag för EU-frågorna, där autonomierna har viss egen behörighet, gäller samarbetet här enbart det "inhemska" koordineringsbehovet inom olika sektorer och politikområden. Alla typer av gränsöverskridande internationellt samarbete sköts sålunda utan något samarbete med, eller inblandning av, de spanska autonomierna, inklusive Baskien.

Slutsatser

Utvecklingen av den baskiska självstyrelsen har sedan slutet av det förra millenniet bromsats upp och under det senaste decenniet i stort sett helt avstannat. En inte oväsentlig del av de lagstiftningsområden som enligt den mer än 40 år gamla autonomilagen är baskisk behörighet, har fortfarande inte överförts till autonomin. Den huvudsakliga orsaken till den ur självstyrelsens synpunkt svaga utvecklingen torde vare en kombination av sättet att definiera och implementera de baskiska behörigheterna och, framför allt, frånvaron av ett förtroendefullt och väl fungerande politiskt partnerskap mellan stat och autonomi. Det

⁶⁴ Samarbetet sker dock som regel mera direkt mellan de behöriga myndigheterna.

⁶⁵ Den baskiska lagstiftningen inom de egna behörighetsområdena är också som regel fri från direkt kopierad spanska lagstiftning.

faktum att autonomilagens förverkligande inom de olika behörighetsområdena kräver förhandlingar och enighet mellan stat och autonomi, har gjort att det bristfälliga politiska partnerskapet i det spansk-baskiska fallet i allt väsentligt kommit att överflygla det legala partnerskapet.

De behörighetsöverföringar (enligt 1979 års lag) som under senare decennier ändå kunnat ske har ofta varit beroende av den politiska instabilitet i det spanska parlamentet som möjliggjort för de baskiska parlamentsledamöterna att genom "politisk kohandel" erhålla det nödvändiga stödet för överföringarna. Den baskiska autonomiutvecklingen kan därmed karaktäriseras som en dragkamp mellan två i praktiken rätt så ojämlika parter. Enligt en av de ledande experterna på Europas regionala autonomier har detta lett till en blockering av den baskiska utvecklingen vars främsta orsak inte är lagtekniska problem "to which professors of constitutional law have an answer" utan snarare en "deeply political division on the nature of the [Spanish] state [and the Basque autonomy]" (Keating 2018, s. 3).

De bakomliggande orsakerna till dagens baskiska situation kan inte enbart tillskrivas regionens från övriga Spanien avvikande historiska och politiska bakgrund – inklusive de spanska motreaktionerna på ETA:s (numera avslutade) väpnade motståndskamp. Konflikten mellan den spanska självbilden som en väl sammanhållen nationalstat med ett odelbart statsterritorium, och den språkliga och kulturella mångfald som den baskiska autonomin är ett uttryck för, bidrar också till blockeringen. Ytterligare en i sammanhanget försvårande omständighet är motsättningarna i det baskiska parlamentet mellan de partier som representerar den baskisktalande ursprungsbefolkningen och de partier som i första hand hämtar sitt röstunderlag från den kastiliansktalande (majoritets-) befolkningen.

Den samlade effekten av dessa för autonomins handlingsutrymme starkt begränsande faktorer blir särskilt tydlig när det gäller Baskiens möjligheter till synlighet på den internationella arenan. Spanien stängde sålunda det första baskiska EU-kontoret i Bryssel. Kontoret kunde öppnas igen först efter en långvarig politisk process och ett för baskerna positivt beslut av den spanska konstitutionsdomstolen. Trots detta antog det spanska parlamentet så sent som 2016/2017 en ny lag som begränsade, om än inte helt avskaffade, autonomins handlingsutrymme i EU-samarbetet.

Föga överraskande är även Baskiens internationella aktiviteter i övrigt en känslig fråga i Madrid. Baskerna är strikt begränsade till affärsmässiga kontakter och allmän information om Baskien. Alla former av utrikes aktiviteter måste rapporteras till Madrid och får inte på något sätt strida mot Spaniens officiella politik. Den spanska statens kontroll av Baskiens utrikesaktiviteter har alltid varit stram men har blivit ännu mer påtaglig under senare år, sannolikt som en följd av den politiska krisen i Katalonien. Baskien har inte heller någon möjlighet att – som t.ex. de danska och brittiska autonomierna – vara medlem i något internationellt organ, typ WTO, IMO och liknande.

7. Isle of Man: Omfattande autonomi - växande internationell synlighet

Isle of Man (IoM) är en självstyrd brittisk Crown Dependency (Kronobesittning) i den Irländska sjön mellan norra England och Nordirland. Öns ursprungshistoria är keltisk. Det numera nästan utdöda ursprungsspråket (Manx) är en variant på den gaeliska som talas i Irland och Skottland. IoM invaderades i början av 800-talet av norska vikingar och kvarstod som norskt skatteland (på samma sätt som Färöarna) fram till mitten av 1200-talet. Vikingarna etablerade i slutet av 900-talet ett lagting på ön, Tynwald, som idag anses vara världens äldsta kontinuerligt fungerande parlament. Makten över ön växlade därefter mellan Skottland och England fram till början av 1400-talet då den engelska kronan etablerade den överhöghet över ön som fortfarande gäller.

IoM integrerades emellertid aldrig formellt i det engelska kungadömet och ingår inte heller i dagens United Kingdom (UK). Ön var, och är fortfarande, istället direkt underställd den brittiska kronan (kungen/drottningen personligen) och står i övrigt formellt sett helt utanför UK. IoM ingår inte i EU,⁶⁶ och är inte heller medlem i den europeiska ekonomiska gemenskapen (EES).⁶⁷

IoM har ända sedan Tynwald grundades i praktiken skött sina egna inre angelägenheter, om än formellt underställt någon av de norska, skotska eller engelska krononorna. Under 1700-talet etablerades öns status som en brittisk kronobesittning/Crown Dependency; d.v.s. beroende av statsöverhuvudet/kronan, men dock inte det brittiska parlamentet och regeringen. Under 1800-talet växte föregångaren till dagens autonomi gradvis fram. Tynwald utvecklades i slutet av 1800-talet till ett demokratiskt valt tvåkammarparlament (House of Keys/överhuset; Legislative Council/underhuset).⁶⁸

IoM är formellt sett ett eget valutaland, men man har en valutaunion med UK där den egna valutan (Manx pound) alltid är i paritet 1:1 med det brittiska pundet vilket även är "legal tender" på ön.⁶⁹

Konstitutionell status och UK-kontext

Lagstiftningen i UK, inkl. samtliga UK-autonomier, avviker från den i övriga Europa dominerande romerska Civil Law-traditionen. Karaktäristiskt för den romerska rättstraditionen är att den ordinarie lagstiftningen är baserad på någon form av överordnad grundlag eller konstitution. Detta gäller dock inte för den brittiska Common Law-traditionen⁷⁰

⁶⁶ Genom ett protokoll bilagt till det brittiska anslutningsfördraget 1972 ingår man ändå de facto i EU:s tullunion. Brexit gör att IoM:s förhållande till EU i grunden förändras. En beredningsgrupp med representanter för Londonregeringen och IoM med uppdrag att koordinera förhandlingarna med EU tillsattes i början av 2020.

⁶⁷ IoM är däremot en aktiv part inom det brittiska samväldet (Commonwealth of Nations).

⁶⁸ Noteras kan att Tynwald var det första parlamentet i världen som öppnade upp för kvinnlig rösträtt i allmänna val (1881).

⁶⁹ Manx pundet är inte allmänt gångbart inom UK.

⁷⁰ Den brittiska rättstraditionen griper tillbaka på Wilhelm erövrarens sammansmältning av de många regionalt och lokalt varierande rättstraditionerna i 1100-talets England till ett för hela det normandiska kungadömet gemensamt rättssystem, därav benämningen "Common Law".

där lagstiftningens utveckling, något förenklat, bestäms med utgångspunkt i tidigare domslut eller annan statsrättslig praxis ("sedvanerätt").⁷¹ Stater som baserar sin lagstiftning på denna rättstradition saknar därför ofta en skriven konstitution, något som gäller för UK. Som följd härav saknar även de brittiska autonomierna som regel konstitutionell förankring i form av en grundlagsskyddad autonomilag.⁷² Den legala positionen som "kronobesittning" i kombination med den brittiska common law-traditionen gör sålunda att IoM inte har någon nedskriven konstitution, eller – på samma sätt som många andra europeiska autonomier – självstyrelselag (Autonomy Statute). Och självfallet finns det därför inte heller någon lagfäst procedur för ändring/revision av en sådan lag/konstitution.

Tynwalds lagstiftningsmakt är formellt sett en från den brittiska kronan (inte från UK-parlamentet) delegerad lagstiftningsmakt som därför i princip också kan återkallas. Enligt rådande förhållanden och rättstradition kan detta bara inträffa om IoM-parlamentet i sin lagstiftning bryter mot den svårdefinierade regeln om "good government", vilket ytterst är kronans ansvar. Detta har dock aldrig hänt, och så sent som 2013 konstaterade en juridisk kommitté inom det brittiska parlamentet i en översikt över utvecklingen av de politiska och legala relationerna mellan UK och dess Crown Dependencies att den politiska tröskeln för ett sådant ingripande är mycket hög och bör så också vara.⁷³

Kronan/statsöverhuvudet (drottningen)⁷⁴ utövar sin konstitutionella makt över Tynwald genom ett särskilt råd (Privy Council) där UK-regeringen är representerad. Inom Londonregeringen är det främst justitiedepartementet som ansvarar för britternas kronobesittningar, och justitieministern är som regel också regeringens representant i drottningens "privy council". Drottningens representant på IoM är en av henne (på inrådan av Privy Council) tillsatt kunglig Guvernör (Lieutenant Governor)⁷⁵. Guvernören var tidigare en betyelsefull person på ön, men har numera i huvudsak representativa förpliktelser.

Autonomins omfattning

IoM har exklusiv lagstiftningsrätt och de politiska, administrativa och operativa ansvaret för alla inrikes angelägenheter, inkl. domstolsväsende (exkl. konstitutionella frågor), ekonomi och beskattning. De områden som UK kontrollerar är utrikesrelationer, försvar, medborgarskap, tronföljd och utlämningsärenden (extradition). Som redan nämnts ovan har drottningen/UK

⁷¹ "Broadly speaking, a common law system is based on the concept of judicial precedent. Judges take an active role in shaping the law here, since the decisions a court makes are then used as a precedent for future cases. Whilst common law systems have laws that are created by legislators, it is up to judges to rely on precedents set by previous courts to interpret those laws and apply them to individual cases." (Cromwell 2019, s. 1)

⁷² Detta gäller inte fullt ut för de brittiska autonomier som går under beteckningen "Overseas Territories". Gibraltar har sålunda en autonomilag (Autonomy Statute) som man uppfattar som sin konstitution. Se vidare kapitlet om Gibraltar.

⁷³ House of Common (2013, s. 3). Som framgått ovan är IoM inte underställd London-parlamentet som därför egentligen inte har något med IoM:s lagstiftning att göra. Parlamentet har däremot möjlighet att komma med mera allmänna politiska synpunkter på relationerna mellan UK och de olika Crown Dependencies, vilket den citerade rapporten är ett exempel på.

⁷⁴ Drottningen, i egenskap av statsöverhuvud, benämns i förhållande till IoM som "Lord of Mann".

⁷⁵ I formell mening tillsätts drottningens representant utan inblandning från Tynwald. IoM har dock goda möjligheter att (informellt) inkomma med egna förslag och synpunkter på valet av guvernör.

också det yttersta ansvaret för att IoM i sin lagstiftning inte agerar så att det strider mot "good government".

Tynwald saknar behörighet beträffande utrikespolitik och säkerhet. IoM kan därför inte som suverän stat utan brittisk medverkan ingå internationella avtal. Däremot är det möjligt för UK att i specifika fall delegera rätten till IoM att på egen hand ingå internationella avtal, något som också skett – inte minst inom skatteområdet där IoM för närvarande har egna avtal med 28 olika länder. I praktiken har IoM därmed en form av traktatsbehörighet.

Representanter för IoM-regeringen ingår också ofta i de arbetsgrupper som bereder UK's position i förhandlingarna om internationella avtal. Ett internationellt avtal som UK undertecknat gäller inte heller för IoM förrän det godkänts av Tynwald.⁷⁶ Beträffande internationella organisationer av betydelse för IoM (t ex WTO) finns gemensamma (bilaterala) IoM/UK- beredningsgrupper med uppdrag att säkra IoM:s intressen.

Det finns idag en långsiktig strävan – som accepterats av UK – att höja IoM:s profil och roll inom det internationella samarbetet. Som ett led i denna strävan ingicks 2007 ett avtal mellan IoM och UK som fastslår att UK inte är tillåtet att agera internationellt på IoM:s vägnar utan föregående konsultationer.⁷⁷ I avtalet fastslås vidare att UK och IoM i vissa fall kan ha motsatta intressen.⁷⁸

Det legala partnerskapet

I formell mening ska alla IoM-lagar signeras av drottningen (royal assent) eller Guvernören (om denna roll delegerats till honom/henne av drottningen) innan de träder i kraft. Det sker dock ingen systematisk förhandsgranskning av innehållet i lagarna vilka efter drottning-signaturen omedelbart träder i kraft. I modern tid har det heller aldrig förekommit att en IoM-lag blockerats av drottningen (i praktiken av hennes Privy Council).

UK-lagstiftning inom de områden som ligger utanför autonomins behörighet gäller inte på IoM såvida de inte först godkänts av Tynwald. IoM kan dock, om man själv så vill, genom en överenskommen procedur göra att en UK-lag även träder i kraft på IoM.⁷⁹ Skulle UK överskrida sin behörighet genom att utan Tynwalds godkännande introducera lagstiftning på IoM kan detta föras till prövning i högsta domstolen (Supreme Court/UK) – men även i detta fall är det statsöverhuvudet/drottningen som formellt sett har det slutliga avgörandet i sin hand.

IoM sköter i allt väsentlig sin egen lagstiftning inom samtliga de områden som man har full behörighet över. Detta gäller – som redan nämnts – även skatteområdet inklusive de indirekta

⁷⁶ Proceduren för detta finns beskriven i två (odaterade) PM från UK:s justitieministerium: "How to Note on Dealing with Request from the Crown Dependencies to Extend the UK's Ratification of International Instruments" och "How to Note on the Extension of International Instruments to the Crown Dependencies".

⁷⁷ Avtalet, med rubriken "Framework for developing the international identity of the Isle of Man", undertecknades av IoM:s Chief Minister och UK:s Secretary of State i maj 2007.

⁷⁸ En möjlig sådan intressekonflikt skulle t ex kunna uppstå i förhandlingarna om det kommande avtalet med EU efter Brexit. Oklart i så fall vad som skulle hända, men den politiska ambitionen skulle sannolikt vara att försöka hitta en för båda parter acceptabel lösning.

⁷⁹ Den legala proceduren för detta framgår av Justitieministeriets (odaterade) PM "How To Note: Extension of UK primary legislation to the Crown Dependencies".

skatterna och avgifterna.⁸⁰ Eftersom det fria handelsflödet mellan UK och IoM i praktiken förutsätter harmoniserade moms-satser, sker i detta fall en samordning där UK-momsens nivå är styrande. I övrigt är IoM-lagstiftningen inte på något mer betydande sätt präglad av, eller anpassad till, motsvarande UK-lagar. IoM:s från UK starkt avvikande politiska och administrativa förhållanden begränsar möjligheterna till kopiering av brittisk lagstiftning.

Det politiska partnerskapet

Det brittiska parlamentet har ingen egen roll i samspelet mellan UK och IoM. I princip gäller detta även den brittiska regeringen. I strikt formell mening är ju partnerskapet på den brittiska sidan inskränkt till statsöverhuvudet/drottningen och hennes personliga rådgivande organ (Privy Council). I praktiken är dock Londonregeringen, som ju också är representerad i drottningens rådgivande organ, IoM:s viktigaste externa samarbetspartner. Partnerskapet gäller dels ett mer övergripande politiskt samarbete kring autonomins långsiktiga utveckling och relationer till omvärlden (inkl. UK och EU), och dels ett avtalsbaserat, mera operativt och administrativt inriktat, samarbete inom de samhällssektorer där detta är till nytta för båda parter.

Eftersom den rådande UK-policyn är att så långt som möjligt avstå från att lägga sig i Tynwalds lagstiftning och IoM:s interna förhållanden, ligger det politiska partnerskapets fokus på IoM:s behov av stöd och hjälp för att utveckla sin internationella närvaro samt bevakningen av dess ekonomiska och avtalsmässiga intressen i omvärlden. Samarbetet sker främst i form av ömsesidig information och gemensamma beredningsgrupper vid internationella avtalsförhandlingar som berör för IoM viktiga politikområden. Den brittiska regeringen har därtill under senare decennier – som redan nämnts ovan – i allt högre grad delegerat rätten till IoM att själv förhandla och sluta egna avtal med i sammanhanget relevanta stater och politikområden.⁸¹

Aktivt operativt samarbete

När det gäller det mera operativt inriktade partnerskapet mellan UK och IoM finns ett omfattande samarbete gällande polis och säkerhet, inom hälso- och sjukvård och en del andra områden där samordningsbehov föreligger. Över lag finns det en väl fungerande och kontinuerligt pågående dialog mellan UK och IoM inom ett flertal olika samhällssektorer. Samarbetet sker här i stor utsträckning på myndighetsnivå, men också inom ramen för olika former av gränsöverskridande samarbeten med det privata näringslivet (Public Private Partnerships/PPP) på omse sidor av UK/IoM-gränsen i den irländska sjön.

Slutsatser

Det bilaterala partnerskapet mellan UK och IoM måste, mot bakgrund av ovanstående genomgång, betraktas som gott. Ett aktivt och väl fungerande samarbete finns såväl på den

⁸⁰ I storleksordningen ca 1 procent av IoM:s skatteintäkter och årsbudget går till Londonregeringen som ersättning för UK-tjänsterna inom främst utrikesförvaltning och försvar.

⁸¹ Som exempel kan nämnas en överenskommelse undertecknad av UK-regeringens Secretary of State i november 2009 där man "hereby entrust the Isle of Man Government to negotiate and conclude agreements" inom finans-, ekonomi- och skatteområdet med följande stater: Irland, Tyskland, Estland, Belgien, Frankrike, Australien, Nya Zeeland och Malta.

politiska (regerings-)nivån som i ett mera administrativt och operativt avseende. Det finns en vilja i London att så långt som möjligt stödja en utveckling av autonomi utgående från IoM's egna önskemål och behov, något som framgår av den ovan citerade rapporten från UK-parlamentets juridiska kommitté.⁸² Partnerskapet mellan den brittiska statsmakten och Tynwald verkar i viss mån också präglas av större intimitet och politisk samsyn än vad som gäller för motsvarande, lite mer distanserade, stat/autonomi-partnerskap hos den med avseende på eget handlingsutrymme jämförbara danska autonomin Färöarna.

Huvudinriktningen i London är att hjälpa och understöda, snarare än att kontrollera och begränsa – något som resulterat i ett över tiden allt mer omfattande legalt och politiskt handlingsutrymme för kronobesittningen ute i den irländska sjön. IoM har idag också betydligt högre grad av självbestämmande än man hade för 20-30 år sedan. Den brittiska politiken är präglad av två huvudingredienser: (i) icke-inblandning i autonomins egen lagstiftning och inre angelägenheter, och (ii) stöd och hjälp när det gäller att säkra IoM:s ambitioner och ekonomiska intressen på den internationella arenan. Det legala samarbetet blir därmed förhållandevis begränsat och rutinmässigt jämfört med det betydligt viktigare politiska partnerskapet.

Flera samverkande faktorer och historiska omständigheter har främjat den brittiska IoM-policyn, något som i allt väsentligt även torde gälla UK:s övriga Crown Dependencies och Overseas Territories.

Den första viktiga faktorn bakom dagens över lag problemfria förhållande mellan London och Tynwald är det faktum att IoM aldrig varit en del av det tidigare England eller det nuvarande UK. Öns historiska bakgrund som en från det engelska/brittiska statsterritoriet separat politisk enhet betonas ofta som en utgångspunkt för partnerskapet, något som också framgår av en rapport från UK-parlamentets juridiska kommitté där man bekräftar att förhållandet till IoM (och övriga Crown Dependencies) utgår från och präglas av öns "essential independence from the UK".⁸³

En andra viktig bakgrundsfaktor är den manxa autonomins legala status i kombination med den brittiska sedvanerättstraditionen (Common law). Det faktum att IoM inte är underställd UK-parlamentet (och regeringen) utan den brittiska kronan (i form av statsöverhuvudet/drottningen och hennes "Privy Council") har sannolikt bidragit till en brittisk acceptans för ett större legalt och politiskt handlingsutrymme än vad som varit fallet om autonomi hade varit mera direkt kopplad till de UK:s statsinstitutioner. Härtill kommer att den brittiska rättstraditionens beroende av tidigare etablerade legala förhållanden påtagligt försvårar, för att inte säga blockerar, alla eventuella försök från UK att i efterhand begränsa IoM:s legala och politiska handlingsutrymme.

En tredje betydelsefull ingrediens i det goda politiska samarbetsklimatet mellan IoM och UK torde vara att de båda parternas intressen på den internationella arenan ofta tenderat att sammanfalla. IoM:s utveckling till ett betydande internationellt finanscentrum inom

⁸² Se fotnot 73 ovan.

⁸³ House of Commons Library (2019, s. 2).

sterlingområdet har sålunda knappast setts som en nackdel i London, något som bl. a. indikeras av att UK hittills blockerat alla försök att inkludera IoM på EU:s lista över s.k. "skatteparadis".⁸⁴

Ett ytterligare möjligt bidrag till det väl fungerande partnerskapet skulle kunna vara det gemensamma språket och den i allt väsentligt gemensamma kulturella bakgrunden i övrigt. Det här är självfallet svårt, för att inte säga omöjligt, att leda i bevis. Men det faktum att de brittiska autonomierna – med engelska som sitt (huvud)språk – generellt sett tenderar att ha ett närmare och bättre politiskt förhållande till "moderstaten" än de europeiska autonomier som karaktäriseras av avvikande språk och kultur, indikerar ändå att ett sådant samband kan finnas.⁸⁵

⁸⁴ Se Garside (2017).

⁸⁵ Här kan noteras att IoM, till skillnad från många andra likande europeiska autonomier, saknar en aktiv politisk självständighetsrörelse. Inget av partierna i Tynwald har självständighet på sitt program. Däremot finns det en utomparlamentarisk gruppering (Mec Vannin) som bedriver opinionsbildning för ett framtida självständigt IoM.

8. Gibraltar: Konstitutionell autonomi i svårhanterlig internationell gränszon

Gibraltar är ett s.k. brittiskt Overseas Territory på sydspetsen av den iberiska halvön. Det erövrades av britterna 1704 och erhöll formell brittisk överhöghet enligt Utrecht-fredsavtalet 1713. Den brittiska suveräniteten bekräftades i ytterligare två fredsavtal under 1700-talet.⁸⁶

Spanien har egentligen aldrig fullt ut accepterat Gibaltars status som brittiskt territorium, något som på många sätt präglat – och fortsättningsvis präglar – Gibaltars konstitutionella och politiska vardag. De spanska kraven på att återfå Gibraltar har med stor majoritet tillbakavisats av Gibaltars befolkning i två allmänna folkomröstningar (1967 och 2002)⁸⁷. Befolkningen identifierar sig som brittiska gibraltarbor ("gibraltarians") och deras språk är engelska. Någon självständighetsrörelse finns inte, en överväldigande majoritet stödjer fortsatt full intern autonomi inom ramen för nuvarande koppling till UK.

Den officiella brittiska ståndpunkten när det gäller Gibaltars ställning är att en överföring av statstillhörigheten till Spanien inte är aktuell så länge som det inte finns något stöd för detta inom Gibaltars befolkning. Vid ett flertal tillfällen under de senaste decennierna (senast i samband med Brexit-förhandlingarna) har den brittiska regeringen bekräftat att man inte accepterar någon ändring av Gibaltars statsrättsliga ställning "without the agreement of the Government of Gibraltar and their people".⁸⁸

Gibraltar är en av de många (14 stycken) små ö-territorier som utgör resterna av det tidigare brittiska imperiet. Begreppet "Overseas Territory" introducerades i början av 2000-talet och ersatte då den tidigare benämningen "British Dependent Territory". Gibraltar är det enda brittiska overseas territorium som fram till Brexit varit medlem i EEC/EU.⁸⁹ Enligt det brittiska anslutningsavtalet från 1972 var Gibraltar ett "special membership territory". Gibraltar stod utanför EU:s skatte- och tullterritorium och berördes inte heller av den gemensamma jordbrukspolitiken.⁹⁰

Sedan 1929 tillämpar Gibraltar, till skillnad från UK, högertrafik. Man ger också ut sin egen valuta (Gibraltar Pound) som är knuten till det brittiska pundet i pariteten 1:1.⁹¹

Konstitutionell status

Gibraltar är, till skillnad från Isle of Man (IoM), inte en Crown Dependency (Kronobesittning) med sina rötter i den medeltida engelska historien, utan en rest från det numera avvecklade

⁸⁶ Sevilla 1729 och Paris 1783.

⁸⁷ 2002 års folkomröstning genomfördes som en följd av att förhandlingar mellan UK och Spanien lett till ett förslag om delad spansk-brittisk suveränitet över Gibraltar. I folkomröstningen röstade hela 99 % mot förslaget, varför förslaget om delad suveränitet förföll. UK var inte beredd att gå emot en så stor majoritet av Gibaltars befolkning.

⁸⁸ Citatet, som i liknande ordalag även upprepades i FN under 2015, är hämtat från House of Commons (2008).

⁸⁹ 2016 röstade Gibraltar tillsammans med UK om sitt medlemskap i EU. Till skillnad från resultatet i UK röstade en majoritet (hela 96 %) av de röstberättigade i Gibraltar för en oförändrad EU-status.

⁹⁰ Gibraltar hade ingen egen representation i Europaparlamentet utan ingick i en valkrets i södra England.

⁹¹ Gibaltars valuta är inte allmänt gångbar inom UK.

brittiska imperiet – därav beteckningen Overseas Territory.⁹² Detta gör att Gibraltars konstitutionella status och koppling till UK i viss mån avviker från IoM. Till skillnad från IoM går de viktigaste politiska och administrativa kontakterna inte till justitieministeriet utan till utrikesministeriet (Foreign and Commonwealth Office), vilket också ansvarar för de gamla samväldeskontakterna. Man är dock, på samma sätt som för IoM, underställd kronan (drottningen i egenskap av statsöverhuvud) men inte det brittiska parlamentet. Kronans företrädare i Gibraltar är en av drottningen utsedd Guvernör, i praktiken utsedd av Londonregeringen. Mot bakgrund av den brittiska militära närvaron i Gibraltar⁹³ och den underliggande suveränitetskonflikten med Spanien spelar Guvernören här en betydligt viktigare roll än sin kollega på IoM.⁹⁴

Den i förhållande till de brittiska Crown Dependencies något avvikande konstitutionella statusen visar sig också i det faktum att Gibraltar, trots att man är en del av det brittiska Common Law-systemet, har en egen nedskreven konstitution. I den första konstitutionen från 1967 fastslogs Gibraltars status som ett brittiskt territorium med omfattande intern politisk autonomi.⁹⁵ I nu gällande konstitution från 2006 markeras Gibraltars självständiga ställning och rätt till ett i alla avseenden fullt internt självbestämmande ytterligare, i praktiken en i efterhand konstitutionellt säkrad bekräftelse på den alltmer omfattande autonomi som Gibraltar utvecklat under 1967 års konstitution.

Den nuvarande konstitutionen tillkom på initiativ från UK-regeringen i samband med att man uppdaterat sitt förhållande till sina olika Overseas Territories. Konstitutionen togs fram i nära samarbete med Gibraltars regering och parlament. Det slutliga förslaget till ny konstitution gick till en folkomröstning i Gibraltar och skickades därefter (efter ett godkännande i folkomröstningen) för slutligt godkännande till "the crown" (d.v.s. i praktiken UK regeringen). UK-parlamentet i London hade ingen formell roll i förhandlingsprocessen, och inte heller i ratificeringen av det slutliga förslaget till ny konstitution.

Autonomins omfattning

Bortsett från den i formellt hänseende avvikande statusen som ett brittiskt Overseas Territory och förekomsten av en egen konstitution är Gibraltars legala och politiska autonomi i stort sett den samma vad gäller omfattning och inriktning som IoM:s. Gibraltars parlament, bestående av 17 ledamöter, har full behörighet beträffande samtliga interna angelägenheter (domestic matters). Behörigheten omfattar även allt EU-samarbete och EU-regleringar som

⁹² Fram till början av 1980-talet kallades dessa rester av det brittiska kolonialväldet följdmässigt också "Crown Colonies".

⁹³ Den militära närvaron (officiellt "British Forces Gibraltar") upprätthålls av samtliga tre vapenslag; armén, flottan och flygvapnet.

⁹⁴ Guvernören är också formellt sett överbefälhavare (commander-in-chief) för de brittiska styrkor som är förlagda till Gibraltar.

⁹⁵ Antagandet av en egen konstitution där Gibraltars rätt till självbestämmande fastslogs ledde till att Spanien i protest stängde gränsen till Gibraltar.

berör Gibraltars behörighetsområden.⁹⁶ Detta gäller även efter Brexit, åtminstone under nu gällande Gibraltar-konstitution.

Kronans, d.v.s. UK-regeringens (men dock inte UK-parlamentets), ansvar och behörighet är i allt väsentligt avgränsat till försvar och säkerhet, utrikesrelationer (exkl. ovan nämnda undantag för EU) och – på samma sätt som torde gälla för samtliga brittiska autonomier runt om i världen – ”good governance”. När det gäller utrikesfrågorna sker ett omfattande samarbete mellan regeringen i London och Gibraltar. Inte minst beträffande den politiskt och konstitutionellt så känsliga relationen till Spanien är partnerskapet väl utvecklat och intimt.

UK ställer också upp och stödjer Gibraltar när det gäller övriga internationella avtal som berör Gibraltars politiska status och ekonomi. Internationella fördrag som ingås av UK gäller (på samma sätt som för Isle of Man) normalt inte för Gibraltar, men kan på begäran av Gibraltar utvidgas till att även omfatta autonomins territorium. Inom ekonomi- och skatte området har Gibraltar egna avtal om samarbete och informationsutbyte med hela 79 olika länder, inkl. samtliga EU:s medlemsstater.⁹⁷

Det legala partnerskapet

Inga ändringar i Gibraltars konstitution (autonomilag) kan ske utan godkännande av dess regering och parlament. För att en ny version av konstitutionen ska kunna träda ikraft krävs dessutom, som framgick ovan, ett godkännande i en allmän folkomröstning. Initiativet till en förändrad/ny konstitution kan komma från UK (Foreign Office) eller från regeringen/parlamentet i Gibraltar. Bilateral förhandlingar ska i så fall därefter ske tills de båda parterna är överens om innehållet och konstitutionen/autonomilagen kan föras till slutligt avgörande i en folkomröstning.

Samtliga gibraltesiska lagar måste ha ”royal assent” innan de träder i kraft. Detta sker i praktiken genom att guvernören, i egenskap av drottningens företrädare, undertecknar lagarna. Någon mer systematiskt genomförd konstitutionell förhandsgranskning av Gibraltars lagstiftning sker inte.

Om guvernören skulle bedöma lagen som problematisk kan han dock skicka den för granskning till ”Her Majesty”, i praktiken UK:s Secretary of State. De enda möjliga skälen till ett sådant beslut är att guvernören anser att lagen i fråga inte överensstämmer med Gibraltars konstitution eller att den är ”in any way repugnant to good government”. Det har emellertid aldrig i modern tid hänt att en Gibraltarlag skickats till London för en sådan granskning.

⁹⁶ Vilket framgår av Gibraltar-konstitutionens § 47, mom. 2a där följande stadgas: “[...] matters which under this Constitution are the responsibility of Ministers [of Gibraltar] shall not cease to be so even though they arise in the context of the European Union.”

⁹⁷ Som exempel på autonomins starka ställning beträffande de utrikesfrågor som berör det egna territoriet kan nämnas det iranska fartyg som för något år sedan p.g.a. EU-sanktioner tvingades in i Gibraltars hamn. Trots att man kan tycka att detta handlade om utrikespolitik var det autonomins formella behörighet och politiska ansvar att ta hand om fartyget och tillse att besättningen togs om hand och bevakades under den tid som fartyget befann sig inom Gibraltars territorium – inte UK:s.

Som nämnts ovan utses Guvernören av drottningen, i praktiken av Foreign office. Formellt sett har Gibraltars regering och parlament ingen roll i valet av guvernör, men inofficiella diskussioner där Gibraltar deltar sker alltid där syftet är att tillse att den som utses utan problem kan accepteras av Gibraltar. I guvernörens officiella uppdragsbeskrivning fastslås också att huvuduppgiften är att främja ett gott samarbete mellan UK och Gibraltar samt "to promote Gibraltar's interests".

Gibraltars egen lagstiftning, vilken omfattar hela inrikesområdet (plus EU, se ovan), var tidigare rätt så starkt influerad av motsvarande UK-lagstiftning som därför ofta blev normgivande. Gibraltar ingår ju i samma common law-tradition som UK gör. Under senare decennier har emellertid den egna lagstiftningen blivit allt mer självständig till sitt innehåll och sin utformning. Man har distanserat sig från de tidigare brittiska förlagorna och lagstiftningen är idag ofta betydligt mer influerad av EU, framför allt inom de områden som (före Brexit) berörts av Unionens regleringar och lagstiftning.⁹⁸

När det gäller lagstiftningsutvecklingen inom de egna behörighetsområdena sker numera rätt lite samverkan med UK. Beträffande de brittiska behörighetsområdena, i allt väsentligt endast gällande utrikespolitik och säkerhet, förekommer däremot ett nära och fortlöpande samarbete, framför allt i förhållande till Spanien.

Det politiska partnerskapet

Den för Gibraltar viktigaste London-kopplingen handlar tveklöst om det politiska, snarare än det legala, partnerskapet. På samma sätt som tidigare redovisats beträffande Isle of Man, har UK-regeringen låg profil gällande Gibraltars inre angelägenheter och lagstiftning. Inte en enda av Gibraltarparlamentets lagar har sålunda under den nuvarande konstitutionen underkänts av briter, d.v.s. förvägrats ratificering av guvernören/drottningen.

Partnerskapet mellan Gibraltar och den brittiska statsmakten handlar därmed framför allt om säkrandet av Gibraltars konstitutionella status och rätt till självbestämmande i förhållande till de återkommande kraven från Spanien att återfå den för dryga 300 år sedan förlorade suveräniteten över Gibraltar. Det politiska samspelet med UK är väl fungerande och över lag problemfritt även gällande övriga internationella förhållanden vilka på olika sätt påverkar Gibraltar.

Trots de olika resultaten i Brexit-omröstningen⁹⁹ är det politiska partnerskapet kring hanteringen av EU-relationerna fortsatt viktigt och väl utvecklat. Inför förhandlingarna om det brittiska utträdesavtalet tillsattes en gemensam regeringskommission (joint Ministerial Council) på högsta politiska nivå vars uppdrag var att främja en smidig övergångslösning och säkra att hänsyn tas till Gibraltars särskilda avtalsbehov och framtid relation till EU (och Spanien).

⁹⁸ "Since the EU Treaties have applied in Gibraltar, and as Gibraltar's constitutional relationship with the UK has developed, laws enacted in Gibraltar are more influenced by EU legislation (in areas where EU law applies) or are more firmly based on policy decisions taken by the Gibraltar Government depending on local factors linked to the Gibraltar economy and factors which may be unique to Gibraltar as a jurisdiction." Citatet hämtat från e-mailkonversation (25/3 2020) med *Daniel D'Amato*, chefen för Gibraltars representationskontor i Bryssel.

⁹⁹ Se fotnot 89.

Slutsatser

Det mesta av vad som sagts tidigare i denna rapport om Isle of Mans legala och politiska partnerskap med UK gäller även för Gibraltar. Självbestämmandet är med andra ord omfattande och förhållandet till, och samarbetet med, moderlandet UK väl fungerande.

Det finns emellertid en nyansskillnad jämfört med IoM beträffande partnerskapets inriktning. I IoM:s fall finns ett rätt aktivt operativt samarbete med UK-myndigheter även inom en del av autonomins behörighetsområden, vilket är mindre vanligt beträffande Gibraltar. En av orsakerna till detta är Gibaltars (hittills, före Brexit) betydligt närmare förhållande till EU (IoM har ju aldrig varit en del av EU-territoriet), något som gjort att EU-lagstiftning och EU-regleringar i praktiken blivit styrande även inom betydande delar av Gibaltars lagstiftning och förvaltning.

En annan skillnad är partnerskapets starka fokus på de mer övergripande (geo-)politiska frågorna med bäring på Gibaltars utveckling och autonoma ställning. Orsaken är här UK-Gibaltars tillkomsthistoria och känsliga position i förhållande till Spanien. Detta är också den huvudsakliga förklaringen till varför Gibraltar, till skillnad från IoM (samma Common Law-tradition till trots) ända sedan slutet av 1960-talet haft en egen autonomilag, i praktiken en form av konstitution. Gibaltars två hittillsvarande konstitutioner har fyllt ett växande behov att politiskt och legalt underminera de spanska kraven på ”avkolonisering” och återförening med Spanien. Detta torde också vara bakgrunden till konstitutionens tydliga distansering av Gibraltar från UK-territoriet i kombination med den konstitutionellt förankrade markeringen av rätten till autonomi och självbestämmande – även beträffande den framtida statstillhörigheten.

De negativa spanska reaktionerna på de båda hittillsvarande konstitutionerna (1967 och 2006) visar hur viktiga de varit för markeringen av Gibaltars autonoma status och rätt till självbestämmande, men samtidigt också för markeringen av rådande koppling till UK. Det är därför föga överraskande att UK av Gibraltar inte uppfattas som en begränsande faktor i autonomins utveckling, utan snarare som ett stöd och en garanti för fortsatt självbestämmande (och oberoende från Spanien).

Gibraltar är inte i samma utsträckning som IoM beroende av internationella finansiella tjänster.¹⁰⁰ Den Londonbaserade delen av den internationella finansmarknaden har därför inte samma positiva intresse av Gibraltar-autonomin som man har av IoM (och en del andra brittiska autonomier). I den mån brittiska särintressen bidragit till UK-stödet för de senaste decenniernas utveckling och konstitutionella säkring av autonomin, måste dessa således sökas på annat håll – nämligen i de sedan gammalt etablerade brittiska geopolitiska och militära intressena i de östra delarna av Atlanten och i medelhavsområdet. Här har den brittiska statsmaktens behov av militär och diplomatisk närvaro i Gibraltar ofta sammanfallit med

¹⁰⁰ Gibaltars ekonomi är främst beroende av internet baserade spel, sjöfart och skattefri försäljning till besökande turister. I en sammanställning över de finansiella off-shore centra som genom sin lagstiftning bidrar mest till undanhållande av statliga bolagsskatter kommer Gibraltar sålunda långt ner på listan där flera andra brittiska autonomier (inkl. IoM) ligger bland de tio i topp. På listans övre del, högt över Gibraltar, ligger bl. a. UK (London), Nederländerna, Luxemburg och Schweiz. Se Chapman (2019).

autonomins behov av stöd och politisk säkring i förhållande till spanska suveränitetskrav. Det politiska stödet i London för autonomins utveckling och Gibraltars rätt till självbestämmande är mot den här bakgrunden föga överraskande.

Slutligen kan noteras att den starkt brittisk-orienterade och engelskspråkiga majoritetsbefolkningen i Gibraltar sannolikt, på samma sätt som för IoM och en del andra UK-autonomier, bidragit till de goda relationerna mellan autonomi och moderstat.

9. Flandern: Federal styrkeposition och långtgående autonomi

Den autonoma regionen/federala delstaten Flandern upptar närmare hälften av dagens belgiska territorium. Språket (flamländska/holländska) är det samma som i grannlandet Nederländerna. Flandern intog under medeltiden och fram till 1700-talet (i konkurrens med Nord-Italien) en ledande plats inom Europas ekonomi, handel och kulturliv. Under 1800-talets första decennier ingick man som den södra delen i det förenade kungadömet Nederländerna. När detta upplöstes och det nuvarande Belgien inrättades (1830) vägrade till en början Flandern att underordna sig de nya härskarna i Bryssel, men efter ingripande av fransk militärmakt accepterade man sin nya politiska status och har därefter ingått i konungariket Belgien.¹⁰¹

I den nya staten Belgien hamnade flamländarna i en politiskt underordnad ställning i förhållande till de franskspråkiga vallonerna. I den vallonska delen av den nya staten skedde huvuddelen av den industriella och ekonomiska utvecklingen, något som gjorde att man även i ekonomiskt hänseende hamnade på efterkälken i förhållande till den franskspråkiga delen av Belgien. Merparten av investeringarna skedde i Vallonien, något som resulterade i en omfattande migration av flamländsk arbetskraft till den expanderande vallonska industrin.

Franskan blev den nya statens officiella språk och flamländskan förbjöds i den högre undervisningen. Den här utvecklingen ledde till växande flamländskt motstånd och krav på återförening med de tidigare norra delarna av Flandern, alltså Nederländerna. Protesterna och den växande politiska oron i den flamländska delen av Belgien tvingade under slutet av 1800-talet fram ett franskt accepterande av flamländska som förstaspråk i regionens skolor och att användas i officiella sammanhang.¹⁰²

Under decennierna efter det andra världskriget utvecklades Belgien från att vara en enhetsstat med franska som huvudspråk (och flamländska som ett officiellt andraspråk) i en allt mer federal riktning med växande kulturell, politisk och ekonomisk självstyrelse för landets olika regioner och (språk-)gemenskaper. De tre officiella språken är idag franska, flamländska och tyska. Med undantag för tvåspråkiga Bryssel (som ingår i Flanderns territorium), följer gränsen mellan de två huvudspråken flamländska och franska i allt väsentligt gränsen mellan de självstyrda regionerna Vallonien och Flandern. Det autonoma tyskspråkiga territoriet (dryga 70 000 personer) ligger inne i franskspråkiga Vallonien på gränsen till Luxemburg och Tyskland.

Flandern har numera återtagit sin tidigare plats som en av Europas mest utvecklade regioner och är idag den ekonomiskt och befolkningsmässigt ledande regionen i Belgien. I storleksordningen 60-70 procent av den belgiska befolkningen är flamländare, och den

¹⁰¹ Belgiens nya status som en självständig statsbildning bekräftades i fredsavtalet i London 1839. Där avskildes också nuvarande Luxemburg (som tidigare varit en del av Flandern) från Belgien.

¹⁰² Det dröjde dock till 1930-talet innan det första helt flamländska universitetet öppnades och ända till 1967 innan den belgiska konstitutionen vid sidan av den franskspråkiga versionen fick en officiell flamländsk språkdräkt.

exportorienterade flamländska ekonomin med tonvikt på högteknologiska produkter och service dominerar den belgiska ekonomin.

Under de senaste decennierna har den flamländska, och därmed också den belgiska, politiken genomgått en betydande förändring där de partier som på sikt förordar ett självständigt Flandern vunnit ett allt större väljarstöd. Det största självständighetspartiet (center-höger partiet Nieuw-Vlaamse Alliantie, N-VA/Den nya alliansen) är sedan valet 2010 inte bara det dominerande partiet i det flamländska parlamentet, utan också det största partiet i Belgien. Det utgör därtill den största partigruppen i den belgiska representationen i Europaparlamentet. Partiets långsiktiga mål är etablering av en självständig flamländsk stat. Självständighetspartiernas samlade stöd ligger dock fortfarande en bit under 50 % av den flamländska valmanskåren.¹⁰³

Den federala kontexten

Belgien är en konstitutionell monarki som enligt gällande konstitution samtidigt också är en federal statsbildning. Den politiska kärnan i federationen är ett tvåkammarparlament där underhuset (Representationskammaren) tillsätts i allmänna val¹⁰⁴ med valkretsar utgående från språktillhörighet. Överhuset (Senaten) tillsätts av de federala enheterna, alltså de autonoma regionerna och gemenskaperna. Det federala ansvaret gäller främst försvaret, utrikespolitiken, penningpolitiken, rättsväsendet och socialförsäkringssystemet. Den interna säkerheten samt medborgarskap är också federal behörighet.

När det gäller utrikesfrågorna (inkl. EU) och socialförsäkringssystemet är behörigheten uppdelad mellan den federala och den delstatliga/regionala nivån. Även beträffande det finansiella systemet och beskattning har delar av behörigheten, i enlighet med statsreformerna 2001 och 2011, överförts till delstatsnivån.

Belgien var en av de ursprungliga grundarna av EU-föregångaren den Europeiska kol- och stålunionen, och dagens EU-högkvarter finns i huvudstaden Bryssel. Ingen av Belgiens autonoma regioner står utanför EU (som t ex Färöarna och Isle of Man) eller har särskilda undantag från EU-medlemskapet (som t ex Gibraltar har haft). I konstitutionellt och juridiskt avseende ingår Belgien i den romerska civilrättstraditionen, närmare bestämt i den franska Code Napoléon-tappningen.

Belgien har en komplicerad konstitutionell och politisk struktur som avspeglar dess utveckling från 1800-talets enhetsstat till dagens federation, en federation som enligt vissa bedömare under senare decennier tagit sig allt mer konfederala uttryck.¹⁰⁵ Formellt sett blev Belgien en fullt utvecklad federation först i början av 1990-talet. Sedan dess är Belgien enligt rådande konstitution en federation bestående av regioner och gemenskaper.¹⁰⁶

¹⁰³ Maddens (2016). Se även *Flanders* (<https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Flanders&oldid=961345901>)

¹⁰⁴ Belgien har till skillnad från flertalet europeiska stater obligatoriskt valdeltagande.

¹⁰⁵ De konfederala dragen tar sig bl. a. uttryck genom det faktum att de autonoma regionerna i praktiken kan blockera beslut och lagstiftning på den federala nivån. Se Poirier (2015); Maddens (2016).

¹⁰⁶ "[Belgium is] a federal state composed of regions and communities" Citat ur den belgiska konstitutionens tredje artikel av Maddens (2016, s. 221).

Processen mot en gradvis alltmer federal struktur tog på allvar fart genom två statsreformer under 1970- och 1980-talen vilka i praktiken ”regionaliserade” den politiska och administrativa makten utgående från existerande språkgränser. Under 1970-talet regionaliserades även de politiska organisationerna genom att partiväsendet i allt högre grad kom att knytas till de olika regionerna och språkgrupperna. Efter ytterligare ett antal statsreformer har dagens struktur med tre självstyrda ekonomiska regioner (Flandern, Vallonien och Bryssel) plus tre kulturella/språkliga gemenskaper (de flamländska, franska och tyska språkgrupperna), åtminstone tillsvidare, permanentats. Med undantag för tvåspråkiga Bryssel – med ett särpräglat eget autonomiarrangemang – sammanfaller i huvudsak regionernas och språkgemenskapernas respektive territorium.

Samtliga sex federala enheter (regioner och gemenskaper) har omfattande lagstiftningsbehörighet med egna parlament och regeringar. De autonoma gemenskapernas lagstiftningsområden gäller i första hand frågor som har att göra med kultur, språk och utbildning, medan regionernas kompetensområden primärt handlar om ekonomi, infrastruktur, näringsliv, teknisk och kommersiell utveckling, handel och internationellt samarbete.¹⁰⁷

De självstyrda regionernas och språkliga gemenskapernas inflytande på den federala nivån är betydande. Förutom det faktum att de utser majoriteten av ledamöterna i det federala parlamentets överhus, ger det på regional och språklig grund strikt uppdelade belgiska partiväsendet de självstyrande enheterna ett avgörande inflytande även i parlamentets underhus.¹⁰⁸

Autonomins omfattning

Den flamländska autonomin är till sin omfattning och konstitutionella status likvärdig med sin vallonska (och tyskspråkiga) motsvarighet. Genom att sammanföra den politiska och lagstiftningsmässiga ledningen av regionen och språkgemenskapen i ett enda parlament med en gemensam regering, har den flamländska autonomin dock skapat sig en mer framträdande politisk position i federationen, något som regionens dominerande ekonomiska och befolkningsmässiga position sannolikt även bidragit till.

Det flamländska självbestämmandet har vuxit i omfattning vid varje ny statsreform sedan 1990-talet – sju stycken, den senaste 2014. Självstyret omfattar numera i princip samtliga politikområden som enligt gällande belgiska konstitution (med senaste revidering) inte är federal behörighet. Till autonomins behörighet hör i princip alla ”interna angelägenheter” inklusive ekonomi och sysselsättning, handel, näringsliv och jordbruk, infrastruktur och

¹⁰⁷ De senaste decenniernas snabba behörighetsutveckling och överföringar av federal kompetens till de autonoma regionerna och språkgemenskaperna har lett till en del oklarheter och behörighetsöverlappningar mellan de två typerna av självstyrande enheter. Den vägledande principen i behörighetsfördelningen har av Berhoumi (2016, s. 245) formulerats som att regionernas kompetensområde handlar om ”matters linked to the soil” medan gemenskapernas behörigheter gäller ”matters linked to the person”.

¹⁰⁸ Det existerar idag inga nationellt övergripande, federala, partier i Belgien. I det federala parlamentet finns enbart partier som har sin territoriella bas i de autonoma regionerna (och språkgrupperna). De federala valen i Belgien är därför i praktiken först och främst också regionala val.

transporter, finans- och kreditregler samt kultur, utbildning och forskning. Det officiella språket i Flandern är flamländska/holländska, inte franska.

Flandern har emellertid inte på samma sätt som t ex Färöarna, Baskien och de brittiska autonomierna full skattebehörighet. Här råder istället en form av noggrant reglerad delad behörighet mellan det federala parlamentet och de flamländska lagstiftarna.¹⁰⁹ 2018 finansierades 58 % av autonomins budget genom en med den federala regeringen delad inkomstskatt och moms, medan resterande 42 procent finansierades av egna skatter och avgifter.¹¹⁰

När det gäller gränsöverskridande samarbete och internationella avtal har Flandern en form av begränsad traktaträtt där man kan ingå avtal som berör egna behörighetsområden med främmande stater. Man har också rätt till representation i internationella organ som t.ex. UNESCO, WHO, GATT/WTO och liknande.¹¹¹ Inom EU:s ministerråd deltar berörd minister i Flanderns regering antingen på egen hand eller i kombination med en behörig minister från den federala regeringen.¹¹²

Det legala partnerskapet

Det legala partnerskapet mellan Belgiens autonoma regioner/gemenskaper och den federala nivån, regleras i huvudsak av gällande konstitution samt ett antal "speciallagar" där den i konstitutionen nedlagda behörighetsfördelningen ytterligare konkretiseras inom olika politikområden. Såväl konstitutionen som de olika speciallagarna är federal behörighet, och måste därmed läggas fram och antas av det belgiska parlamentet. Alla förändringar i behörighetsfördelningen mellan den nationella och regionala nivån kräver därmed någon form av konstitutionell reform samt, vid behov, även reviderad speciallagstiftning.

En revidering av den belgiska konstitutionen är en omständlig politisk process som kräver såväl två tredjedels majoritet i det federala parlamentet som nyval. Även en revidering av speciallagstiftningen förutsätter en komplicerad legal process där ett majoritetsgodkännande krävs av de olika språkgruppernas representanter i det federala parlamentets över- såväl som underhus. Den politiska process som krävs för en mer omfattande förnyelse av de autonoma regionernas politiska och legala handlingsutrymme är därmed, även med internationella mått mätt, osedvanligt krävande.

¹⁰⁹ *Belgium: Fiscal Powers. Overview of Fiscal Decentralisation*

(<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Belgium-fiscal-Powers.aspx>)

¹¹⁰ *Flemish Government* (https://en.wikipedia.org/wiki/Flemish_Government#Budget)

¹¹¹ Enligt ett avtal med den federala regeringen från juni 1994 (Representation of Kingdom of Belgium in International Organisations who's activities entail 'mixed competences') kan Flandern representera Konungadömet Belgien i 15 olika internationella samarbetsorganisationer, däribland Europarådet och ett flertal olika FN-organ.

¹¹² Den belgiska representationen i EU:s ministerråd är indelad i 6 olika kategorier beroende på vilket politikområde som man beslutar om. Gällande ärenden inom kategori I representeras Belgien av en federal minister, inom kategori II och III biträds den belgiska regeringens minister av en minister från den flamländska regeringen. I kategorierna IV, V och VI (som i huvudsak omfattar autonomins exklusiva behörighetsområden) företräds Belgien enbart av den berörda flamländska ministern. Se *Cooperation Agreement 8 March 1994: Representation of the Kingdom of Belgium in the European Council of ministers*. (<https://www.fdfa.be/en/representation-in-the-council-of-the-eu>).

Ofta, men inte alltid (jfr Sydtyrolen, Gibraltar), fungerar den här typen av konstitutionell koppling som en broms på de berörda autonomiernas behörighetsutveckling. Detta gäller dock inte i det belgiska fallet. Nu gällande konstitution från 2014 har sålunda sedan början av 1990-talet genomgått fyra olika reformer där behörigheten på delstatsnivån vidgats och fördjupats.¹¹³ Bakgrunden till den snabba konstitutionella utvecklingen torde vara omformningen av Belgien från enhetsstat till federation i kombination med Flanderns – jämfört med övriga autonomier i denna rapport – mycket starka politiska ställning på den federala nivån.

Den övergripande regel som i allt väsentligt skapar förutsättningarna för det legala samspelet mellan Belgiens olika politiska och administrativa enheter är att regionernas lagstiftningsbehörighet per definition är exklusiv och konstitutionellt likställd med de lagar som antas av det federala parlamentet i Bryssel. De federala lagstiftarna och myndigheterna kan därför inte ingripa i eller ”köra över” lagstiftningen inom Flanderns exklusiva behörighetsområden – och vice versa.¹¹⁴

Såsom hierarkiskt likställda lagar genomgår såväl den federala som regionernas/delstaternas lagstiftning samma formella lagkontroll. Samtliga belgiska lagar, vare sig de är antagna av det federala parlamentet i Bryssel eller av något av de regionala autonomiernas parlament, ska sålunda granskas av landets högsta administrativa domstol (Raad van State/Council of State) med avseende på behörighetsfördelningen. Domstolens beslut är formellt sett enbart rådgivande, men har i praktiken stor politisk tyngd.¹¹⁵

Den grundläggande principen om konstitutionell symmetri och exklusiva behörigheter innebär att det federala parlamentet och dess underliggande myndigheter i allt väsentligt är exkluderade (med undantag för den ovan nämnda laggranskningen) från den flamländska lagstiftningsprocessen, liksom även beträffande autonomins interna administration och myndighetsutövning i övrigt.¹¹⁶

De exklusiva behörigheterna genererar dock i många fall ett behov av samarbete över behörighetsgränserna, något som lett till ett stort antal samarbetsavtal. Detta gäller inte bara mellan den federala nivån och Flandern, utan också mellan Flandern och de övriga belgiska

¹¹³ Under 1970- och 1980-talen genomfördes ytterliga tre konstitutionella reformer, eller ”statsreformer” som de kallas i Belgien. Se även *State Reform in Belgium*.

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=State_reform_in_Belgium&oldid=953655138).

¹¹⁴ Den senaste belgiska statsreformen (2014) öppnade för möjligheten att två eller flera regioner/gemenskaper överenskommer om gemensam lagstiftning inom valda delar av sina behörighetsområden, något som inte är möjligt i förhållande till den federala lagstiftningen.

¹¹⁵ Domstolens behörighetsbeslut kan överklagas av enskilda medborgare såväl som berörda politiska organ. Den slutliga och högsta juridiska instansen är här den belgiska konstitutionsdomstolen (Grondwettelijk Hof/Constitutional Court).

¹¹⁶ Något som paradoxalt nog inte gäller på motsvarande sätt för den federala lagstiftningen och regeringsmakten där ju de flamländska politikerna och partierna intar en betydelsefull roll. Flamländska partier upptog sålunda (2019) 67 av platserna i det federala underhuset och 29 av de totalt 60 platserna i överhuset.

Det största flamländska partiet (N-VA) medverkade också i den federala regeringen 2014-2018/2019. Se

Belgian Federal Parliament

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Belgian_Federal_Parliament&oldid=958603345)

regionerna/gemenskaperna. Även då det gäller de få områdena med blandad federal och delstatlig kompetens, främst utrikesrelationer och -avtal, beskattning och socialförsäkringar sker samarbetet i form av bindande avtal mellan de belgiska och flamländska regeringarna/parlamenten.

Det politiska partnerskapet

Systemet med starkt betonad materiell såväl som territoriell exklusivitet mellan den federala nivån och de autonoma regionernas/gemenskapernas lagstiftning förutsätter – om den belgiska staten alls ska kunna fungera som en någorlunda sammanhållen enhet – ett omfattande politiskt samarbete mellan statsmakten och regionerna. Det belgiska systemet kan därför sägas vara präglad av en form av ”kooperativ federalism” där de samarbetande politiska enheterna är legalt och politiskt helt likvärdiga partners.

Det belgiska tvåkammarparlamentet är den viktigaste arenan för det övergripande politiska samarbetet mellan federationens olika enheter, liksom också den långsiktiga utvecklingen av kompetensfördelningen dem emellan. Som framgått ovan är de belgiska partierna i allt väsentligt företrädare för de i federationen ingående regionala autonomierna, varför den parlamentariska situationen i praktiken är avgörande för det politiska partnerskapets förutsättningar och utveckling. Det är ju också de politiska styrkeförhållandena i brysselparlamentet som drivit fram utvecklingen mot en allt mer decentraliserad belgisk statsbildning.

På ett mera konkret och operativt plan koordineras det politiska samarbetet mellan den federala regeringen och de autonoma enheterna av en s.k. Konsultativ Kommitté som möts med jämna mellanrum och drar upp riktlinjerna för det politiska samarbetet mellan federationens olika politiska och administrativa organ. Till kommittén finns även flera till olika sak- och politikområden knutna underkommittéer och arbetsgrupper.

Den konsultativa kommittén är formellt sett (som namnet anger) rådgivande, men har genom sin sammansättning stor politisk tyngd. Dess ordförande och sammankallare är den belgiska statsministern. De övriga 12 kommittémedlemmarna utgörs av fem medlemmar i den belgiska regeringen samt sju stycken ministerpresidenter (d.v.s. första ministrarna) i de autonoma regionerna och språkgemenskaperna. Jämlikheten mellan den federala och regionala nivån understryks av kommitténs sammansättning där en majoritet av ledamöterna representerar regionerna (7 av 13), men där ordföranden är federationens första minister (den belgiska statsministern). Det politiskt jämställda partnerskapet markeras även av det faktum att kommitténs beslut förutsätter enighet – de i kommittén representerade politiska enheterna har med andra ord vetorätt.

Slutsatser

Flanderns ekonomiskt och befolkningsmässigt dominerande ställning, och den till sin karaktär starkt decentraliserade belgiska federationen, har gett det flamländska självstyret en – jämfört med övriga territoriella autonomier i denna rapport – unikt stark ställning i det nationella parlamentet. Studiens övriga autonomier spelar en betydligt mer underordnad (Baskien) eller helt marginell (Färöarna, Sydtyrolen) politisk roll i, alternativt är helt

frånvarande från (Isle of Man, Gibraltar), de nationella parlamenten. Som framgått ovan är det också detta som har varit, och fortsättningsvis är, den dominerande drivkraften bakom de senaste decenniernas snabba utveckling och fördjupning av den flamländska autonomi.

Parallellt med utvecklingen mot en allt mer decentraliserad federation och växande regionalt självbestämmande, har det också skett en förskjutning i den interna politiska agendan inom Flandern. Det ledande flamländska partiet (N-VA, se ovan) har tonat ner sin ursprungliga målsättning om upplösning av den belgiska federationen och bildandet av ett självständigt Flandern.¹¹⁷ Efter den djupa politiska krisen under åren 2007 till 2011 då en upplösning av Belgien på allvar diskuterades,¹¹⁸ betonar partiet numera snarare behovet av en utveckling av den belgiska federationen till en konfederation – alltså till en förbundsstat där de ingående delarna är politiskt suveräna och deras inbördes relationer regleras av ett statsfördrag (snarare än en konstitution) som vilar på frivillig grund.¹¹⁹

Majoriteten av den flamländska valmanskåren föredrar idag också en fortsatt utveckling mot ett lösare belgiskt statsförbund framom en upplösning av federationen och ett självständigt Flandern.¹²⁰ Samtidigt finns det dock starka politiska strömningar i det franskspråkiga Vallonien för ett återupprättande av en tydligare och mer handlingskraftig federal nivå. Många bedömare anser därför att det konstitutionellt komplexa och politiskt svårhanterliga belgiska statssystemet i längden är ohållbart och att en ny, mer grundläggande, konstitutionell reform på sikt är oundviklig.¹²¹

¹¹⁷ Maddens (2016).

¹¹⁸ *Belgian political crisis 2007-2011*

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=2007%E2%80%932011_Belgian_political_crisis&oldid=954297148)

¹¹⁹ *The New Flemish Alliance*

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=New_Flemish_Alliance&oldid=959823835)

¹²⁰ *Flanders* (<https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Flanders&oldid=961345901>)

¹²¹ Maddens (2016, s. 224-225).

10. Den samlade bilden

Gemensamt för de i denna rapport granskade sex territorierna är att de har någon form av politisk särställning inom de suveräna stater till vilka de hör. De är vad som i facklitteratur och vardagsspråk brukar kallas självstyrda områden eller territoriella autonomier. Som framgått ovan varierar emellertid deras legala och politiska position, liksom även självbestämmandet, avsevärt. En intressant frågeställning är därför om man kan identifiera några gemensamma, mer grundläggande, orsaker till de sex studerade autonomiernas statsrättsligt sett förhållandevis jämförbara särställning.

Varför territoriella autonomier?

Trots den starkt varierande historiska och politiska kontexten i övrigt går det att spåra vissa ofta återkommande historiska, internationella och geopolitiska bakgrundsfaktorer i tillkomsten av de i rapporten granskade autonomierna – om än i varierande utsträckning och styrka. Fyra mera framträdande sådan bakgrundsfaktorer kan identifieras, nämligen:

- Från den statsbärande majoritetsbefolkningen avvikande etnicitet/språk
- Historiskt sett separata jurisdiktioner
- Geografisk avskildhet, insulär lokalisering
- Omstridd internationell gränsdragning/statstillhörighet

Den förstnämnda – från *”moderstatens” majoritetsbefolkning avvikande etnicitet/språk* – är en av de vanligaste bakomliggande orsakerna till förekomsten av den typ av politiska särlösningar som utmärker Europas (och resten av världens) territoriella autonomier. Den lingvistiska bakgrundsfaktorn är av central betydelse för fyra av de sex här studerade autonomierna, nämligen Sydtyrolen, Baskien, Färöarna och Flandern. I samtliga dessa fall har ett i förhållande till den statsbärande majoritetsbefolkningen avvikande språk varit en av de viktigaste, sannolikt den enskilt viktigaste, drivkrafterna bakom den autonomi och det politiska självbestämmande som de idag åtnjuter.

En ofta nära besläktad, men till sin karaktär ändå lite annorlunda, faktor bakom flera av de granskade autonomierna är att de sedan lång tid tillbaka – ibland ända sedan vikinga- eller tidig medeltid – varit *separata jurisdiktioner* med en kvasi-självständig särställning utanför det kärnterritorium som idag omfattas av deras respektive stater. Som framgått ovan gäller detta för Färöarna, Baskien och Isle of Man. Även Gibraltar torde, trots att dess koloniala/militära bakgrundshistoria avviker en del från de övriga, kunna räknas in i den här gruppen av autonomier.

En tredje viktig bakgrundsfaktor är *den geografiska avskildhet och/eller insulära lokalisering* som ofta, men inte alltid, karaktäriserar denna typ av regionala autonomier. Den här *”självstyrelsefrämjande”* faktorn är av betydelse för hälften av de självstyrda territorierna i denna rapport, nämligen Färöarna, Isle of Man och Gibraltar.

En fjärde ofta förekommande bakgrundsfaktor vid etableringen av någon form av politisk autonomi är att territoriet i fråga berörts av *internationellt omstridda gränsdragningar* och/eller är/har varit föremål för motstridiga territoriella anspråk. Typiska exempel på detta

bland rapportens autonomier är Gibraltar och Sydtyrolen, men även beträffande Flandern finns en bakgrundshistoria med problematiska gränsdragningar och territoriella anspråk.

Som framgått ovan föreligger, om än i varierande grad och i olika kombinationer, flertalet av dessa fyra bakgrundsfaktorer i samtliga här närmare granskade europeiska/nordiska autonomier. En nära till hands liggande slutsats är därför att de utgör grundläggande – i någon mening *samhällsstrukturella* – drivkrafter bakom etableringen den typ av regionala autonomier som rapportens fallstudier representerar.

Det finns självfallet även en del andra omständigheter och förhållanden vilka i varierande grad bidrar till etableringen av olika former av regionalt självbestämmande. Så har t.ex. politiskt etablerade secessionist- och/eller irredentismrörelser föregått dagens autonomiupplägg för fyra av de sex i rapporten behandlade territorierna (Färöarna, Sydtyrolen, Baskien och Flandern). Men mycket talar ändå för att de ovan identifierade mer grundläggande strukturella orsaksfaktorerna är de som är de viktigaste – och också de som sammantaget sett torde vara de vanligast förekommande.

Faktorer som påverkar autonomiutvecklingen

Den andra viktiga, och för denna rapports syfte mest centrala, frågan är vad som ligger bakom det faktum att de granskade territorierna – trots deras utåt sett ändå relativt likartade autonoma status – varierar så pass starkt med avseende på sitt legala och politiska handlingsutrymme. Frågeställningen kan preciseras till att gälla vilken typ av legala faktorer och politiska omständigheter i deras olika autonomiupplägg som tenderat att främja, eller bromsa, utvecklingen av deras respektive självstyrelses handlingsutrymme.

De bakomliggande statsrättsliga traditionerna och autonomins legala position i förhållande till "sin" stat är självfallet av stor betydelse för självstyrets förutsättningar och långsiktiga utvecklingsmöjligheter. Samtidigt är det dock viktigt att ha klart för sig att det inte finns något riktigt vattentätt skott mellan de legala och de politiska förutsättningarna för autonomiutvecklingen. Då den konstitutionella positionen i praktiken bygger på politiska processer och beslut, och den legala tolkningen av autonomins omfattning därtill inte alltid går fri från politiska överväganden, är det i praktiken svårt att dra en tydlig gräns mellan de legala och politiska faktorerna bakom den mer konkreta utvecklingen av självbestämmandet. Det är dock möjligt att analysera de viktigaste legalt givna faktorerna för sig för att därefter lyfta fram hur de politiska förhållandena griper in i och sätter sin prägel på autonomiutvecklingen, vilket också är ambitionen med resten av detta rapportens avslutande kapitel.

Det legala uppläggets betydelse

Här erbjuder rapportens sex fallstudierna ett användbart underlag för intressanta reflexioner och slutsatser. Den jämförande analysen indikerar sålunda att följande faktorer (utan inbördes rangordning) i de studerade autonomiernas legala arrangemang haft stor, om än ofta olikartad, betydelse för självstyrets omfattning och långsiktiga utveckling:

- Den konstitutionella förankringen
- Reglerna för ändring av behörigheten
- Lagkontrollen

- Implementeringen av gällande autonomilag
- Behörighetsexklusivitet vs. blandade behörigheter
- Rikslagstiftningens giltighet inom autonomins territorium
- EU-relation och internationell behörighet
- Finansiering och beskattning
- Bilateralt vs. ensidigt partnerskap

I det följande sammanfattas och diskuteras kortfattat dessa faktorerers effekter på de granskade autonomiernas utvecklingsförutsättningar och handlingsutrymme.

Den konstitutionella förankringen

En konstitution eller självstyrelselag som i hierarkiskt hänseende är överordnad den vanliga lagstiftningen är en i sammanhanget central legal faktor och ses också av flera av studiens autonomier som en säkring mot centralstatligt intrång i självstyrets behörighetsområden.

Detta gäller inte minst Sydtyrolen och Flandern. Å andra sidan har samma konstitutionella arrangemang inte gett samma grad av säkerhet för Baskien. Frånvaron av den här formen av grundlagssäkring för de brittiska och danska autonomierna har inte heller hindrat dessas snabba behörighetsutveckling.

Den konstitutionella förankringen är med andra ord inte oviktig, men inte heller nödvändigtvis avgörande, för självstyrets handlingsutrymme och långsiktiga utvecklingsförutsättningar.

Reglerna för en revidering av gällande autonomilag

En mer grundläggande ändring av behörighetsfördelningen i form av en utvidgning eller begränsning av självstyret förutsätter normalt en revidering av rådande självstyrelselag (eller motsvarande). Isle of Man är ett särfall då man ju saknar en autonomilag eller egen konstitution. Här gäller istället att den brittiska kronan (inte parlamentet) teoretiskt sett skulle kunna dra in hela eller delar av öns lagstiftningsrätt, något som dock i modern tid aldrig skett. I övrigt är autonomi (med några få undantag) fri från statlig inblandning. Frånvaron av en egen självstyrelselag eller egen konstitution har med andra ord inte begränsat självbestämmandets utveckling.

I samtliga övriga granskade fall förutsätts någon form av politisk och legal process vars resultat kräver båda parter (autonomi och staten) formella godkännande, i vissa fall även en folkomröstning (Baskien, Gibraltar). Det här betyder att en uppdatering av självstyrets behörighet ofta tenderar att bli så politiskt komplext att revideringarna är ytterst få (Färöarna, Gibraltar), alternativt att samma självstyrelselag som den ursprungligen introducerade fortfarande i allt väsentligt gäller (Baskien, Sydtyrolen). Undantaget är Flandern som, trots den komplicerade federala process som en revidering kräver, under senare decennier genomgått en rad större uppdateringar av sin behörighet.

Regelverket för en revidering/uppdatering av de autonomilagar som fastlägger självstyrets behörighetsområden påverkar med andra ord förutsättningarna för utvecklingen av självbestämmandet. Erfarenheterna från de granskade autonomierna ger emellertid inget entydigt besked om de mer konkreta effekterna av denna påverkan. Flera av autonomierna har sålunda genomgått en positiv utveckling av självbestämmandet trots omfattande och politiskt försvårande krav vid en mer genomgripande lagrevidering. Detta har möjliggjorts av

en gradvis utvidgning av behörigheten, ibland utöver vad som i strikt mening stadgas i gällande självstyrelse/konstitution, något som lett till större eller minde efterhandsrevisioner (Färöarna, Gibraltar, Sydtyrolen) – alternativt ett stort antal tätt återkommande revideringar (Flandern).

Samtidigt visar dock fallet Baskien att samma typ av komplexitet i regelverket vid en självstyrelselagsrevision även kan fungera som ett betydande hinder för en uppdatering och utveckling av självstyret.

Kontrollen av autonomiernas lagstiftning

Någon i konstitutionell mening upprättad förhandskontroll (konstitutionsdomstol, högsta domstol eller motsvarande) av de lagar som antas av autonomiernas parlament förekommer inte beträffande flertalet av de granskade autonomierna. En formell ratificering av statsöverhuvudet krävs dock innan UK-autonomiernas lagstiftning träder i kraft, men detta är mera av karaktären rutinmässig formalia än en grundläggande konstitutionell förhandskontroll.

Beträffande Färöarna, Sydtyrolen och Baskien förekommer ingen formell granskning innan de lagar som självstyrelseparlamenten antagit träder i kraft. De starkt federativa dragen i den belgiska staten gör att Flandern avviker i detta avseende. Här krävs såväl för den statligt/federala nivån som för Flanderns lagstiftning en konstitutionell förhandsgranskning, något som dock inte verkar ha haft några mer märkbart begränsande effekter på den flamländska autonomins utveckling.

Som regel är det emellertid möjligt med någon form av konstitutionell efterhandsgranskning av autonomiernas lagstiftning, men då först efter det att någon behörig part anmäler missnöje med lagen. En sådan granskning i efterhand kan leda till att lagen ifråga ogiltigförklaras. Konsekvenserna av den här ex post-möjligheten varierar dock starkt. För de brittiska och danska autonomierna är den mest att betrakta som en teoretisk möjlighet vilken i praktiken aldrig (eller ytterst sällan) utnyttjats. Beträffande Sydtyrolen är detta något som i och för sig förekommer, om än rätt sällan, och då med ur autonomins synpunkt varierande resultat. Baskien sticker däremot ut med en situation där anmälningar och efterhandsgranskningar inte bara är vanligt förekommande; de leder därtill ofta till underkända autonomilagar och stoppad autonomiutveckling.

Självstyrelselagens implementering

De övriga reglerna för hur gällande självstyrelselag (eller konstitution) ska förverkligas spelar också in i förutsättningarna för en autonomis utveckling. Huvudregeln är att ansvaret ligger på respektive autonomi vars parlament utan statlig inblandning tar initiativ till och stiftar de lagar man önskar inom ramen för sin behörighet.

Beträffande Sydtyrolen och Baskien avgör en av den självstyrda regionen och statsmakten gemensamt tillsatt kommission ramarna för den lagstiftning som (enligt rådande självstyrelselag) tillkommer autonomin. Det likartade upplägget med en partssammansatt kommission har emellertid, som vi sett ovan, lett till helt olika förutsättningar för implementeringen av den baskiska respektive den sydtirolska behörigheten.

Även i detta fall blir således slutsatsen att reglerna för den rådande självstyrelselagens/konstitutionens förverkligande nog är viktiga, men att samma legala förutsättningar ändå kan leda till helt olika utvecklingsförutsättningar för de berörda autonomierna.

Behörighetsexklusivitet vs. blandade lagstiftningsbehörigheter

Ytterligare en faktor i det legala upplägget som påverkar självstyrets utveckling är graden av exklusivitet mellan autonomins och den berörda statsmaktens olika lagstiftnings- och politikområden. Beträffande flera av de granskade autonomierna är lagstiftningsbehörigheten tydligt uppdelad och exklusiv.

I princip tillåts då ingen överlappning mellan de olika behörigheterna. Gränserna mellan respektive parts lagstiftningsområden är utformad så att överlappningar och tolkningstvister så långt som möjligt undviks – eller åtminstone minimeras. Detta gäller inte minst Flandern med en ytterst strikt uppdelning mellan den federala och den regionala nivåns behörighetsområden. De danska och brittiska autonomierna företer också som regel en tydlig behörighetsexklusivitet. Detta gäller dock inte fullt ut för de externa (internationella) frågorna där det ofta finns överlappande intressen och behörigheter och därför också olika former av bilateralt samarbete mellan autonomi och statsmakt. Sydtyrolen och Baskien avviker här med sina mer komplicerade upplägg av såväl fördelningen av behörigheterna som formerna för dess implementering.

Den generella bilden är att den brittiska och danska modellen tenderat att ge ett större utrymme för en flexibel utveckling av autonomiernas lagstiftning och handlingsutrymme. Den komplexa mixen av olika former av behörigheter i den italienska och spanska modellen har haft en mer begränsande effekt. Bilden är dock inte entydig. Trots likartat komplicerade behörighetsupplägg skiljer sig utvecklingen i Sydtyrolen på ett positivt sätt från situationen i Baskien.

Rikslagstiftningens giltighet inom autonomins territorium

En med behörighetsfördelningen (och överlappande lagstiftningskompetenser) besläktad fråga är den statliga rikslagstiftningens användning och giltighet inom de politikområden där autonomin i fråga inte är den behöriga lagstiftaren.

Här går en skarp gräns mellan de danska och brittiska autonomierna å ena sidan och Flandern, Sydtyrolen och Baskien å den andra. Beträffande Färöarna, Isle of Man och Gibraltar blir den danska och UK-lagstiftningen inom områden som ligger utanför autonomins behörighet inte gällande inom deras territorium utan ett godkännande/ratificering från autonomins lagstiftande församling. Någon motsvarande förhandsbehandling av ny rikslagstiftning i Flandern, Baskiens och Sydtyrolens parlament behövs inte. Här träder rikslagstiftningen omedelbart i kraft även inom autonomiernas territorium.

Den positiva effekten av detta arrangemang på de förstnämnda tre autonomiernas utveckling och handlingsutrymme jämfört med de tre sistnämnda torde vara obestridlig.

EU-relation och internationell behörighet

Tre av de i rapporten granskade autonomierna ingår fullt ut i den Europeiska unionen (Baskien, Sydtyrolen, Flandern). Gibraltar – som genom Brexit utträtt ur EU¹²² – ingick också i unionen, dock med betydande undantag, bl. a. för beskattning och jordbruksprodukter. Färöarna och Isle of Man står utanför Unionen, men har egna avtal med EU inom för dem viktiga politikområden. De autonomier som ingår i unionen har varierande grad av behörighet inom EU-samarbetet. Gibraltar har full bestämmanderätt över samtliga för dem relevanta EU-frågor. Detta gällde oavsett om de hörde till autonomins behörighetsområden eller ej – något som inte ändrats av unionsutträdet. De övriga tre EU-medlemsautonomierna har en betydligt mer begränsad behörighet inom EU, dock så att Flandern har en starkare ställning och högre grad av deltagande i EU-besluten än Sydtyrolen och Baskien.

De granskade autonomiernas handlingsutrymme i för dem viktiga EU-frågor styrs självfallet i rätt hög grad av deras medlemskapsstatus. Men detta är ingen fullständig förklaring till skillnaderna i handlingsutrymmet. Som framgått ovan har Baskien och Sydtyrolen sålunda betydligt mindre eget handlingsutrymme i EU-frågorna än Flandern, trots att alla tre har samma medlemskapsstatus inom EU. Och under sitt EU-medlemskap (om än med betydande undantag) skötte Gibraltar, i stort sett oberoende av UK, sina egna EU-relationer.

En viktig (del-)förklaring torde här vara respektive autonomis behörighet på den internationella arenan i övrigt. Det är sålunda knappast någon tillfällighet att bland rapportens EU-medlemmar var det Gibraltar som, med sin rätt omfattande internationella behörighet, också hade det största egna handlingsutrymmet i förhållande till EU. De tre autonomier som står helt utanför EU, och i allt väsentligt är självständiga förhandlingspartners i förhållande till unionen, är föga överraskande också de som även i övrigt har det största egna handlingsutrymmet och synligheten på den internationella förhandlings- och avtalsarenan.

Finansiering och beskattning

Den egna kontrollen över självstyrets finanser anses av samtliga i undersökning granskade autonomier vara av stor betydelse för deras utvecklingsmöjligheter. Med undantag för Sydtyrolen är den finansiella kontrollen säkrad genom varierande grad av beskattningsrätt. Den italienska autonomin saknar egen (motsvarande statlig) beskattningsrätt, men erhåller i stället ca 90 procent av de av staten från regionen uppburna skatterna. Samtliga i rapporten behandlade danska och brittiska autonomier har full beskattningsrätt (inkl. de indirekta skatterna), något som även gäller för Baskien. Beträffande Flandern finns en lagstadgad uppdelning av skattebehörigheten så att ca 40 procent autonomins finansiering täcks av egen beskattning och resterande ca 60 procent täcks av en överföring från den federala nivåns skatteinkomster.

Kontrollen över beskattningen handlar inte bara om en säkrad offentlig finansiering av autonomiernas utgifter. I så fall skulle det räcka med den typ av statligt överföringssystem som Sydtyrolen har. Beskattningsrätten möjliggör också en egen skattepolitik (inom de ramar som internationella och andra skatteavtal medger) i syfte att främja den autonoma regionens

¹²² | praktiken dock först efter en ettårig övergångsperiod under 2020.

konkurrenskraft och ekonomiska utvecklingsmöjligheter – något som i varierande grad kommit till användning av de skattebehöriga autonomierna i denna rapport.¹²³

En bieffekt av skattebehörigheten är att den även tenderar att skapa ett ökat handlingsutrymme på den internationella arenan, något som särskilt tydliggörs av de brittiska och danska autonomiernas omfattande bilaterala avtalsaktiviteter inom skatteområdet. Slutsatsen är därmed att beskattningsrätten är en betydelsefull ingrediens i det omfattande självstyre och den internationella synlighet som flera av studiens autonomier besitter.

Bilateralt vs. ensidigt partnerskap

Slutligen kan konstateras att det i sedvanerätt, konstitution eller självstyrelselag reglerade partnerskapsförhållandet mellan stat och autonomi inte saknar betydelse för självbestämmandets omfattning och utveckling. I själva verket påverkar det på olika sätt (indirekt/direkt) och i varierande grad det långsiktiga "självstyrelseutfallet" för flera av de övriga ovan diskuterade legala arrangemangen.

För de brittiska och danska autonomierna gäller att förhållandet med statsmakten ses som ett bilateralt samspel mellan två oberoende parter vilka mycket väl kan ha motstridiga politiska positioner och förhandlingsmål. Partnerskapet är därför avtalsbaserat och har ofta karaktären av mellanfolkligt samarbete. Även för Sydtyrolen och Flandern gäller att statsmakten/federationen och den autonoma regionen/delstaten är från varandra fristående aktörer där samarbetet förutsätts ske på för båda parter likställda villkor. En viktig skillnad jämfört med Färöarna och UK-autonomierna är dock att partnerskapet uppfattas som internt ("inomstatligt"), och att samförstånd och gemensamma lösningar därmed ändå förutsätts; om inte uppnådd av de två parterna så i sista instans genom beslut i landets konstitutionsdomstol. Sydtyrolen har därtill också, genom den saknade behörigheten i internationella frågor, ett till sitt omfång mer begränsat bilateralt partnerskapsmandat än de övriga ovan nämnda (delvis traktsberättigade) autonomierna.

Här avviker det spansk-baskiska partnerskapet rätt så påtagligt från övriga i denna rapport granskade autonomier. Även här är legala partnerskapet i princip bilateralt. Men som framkommer i kapitlet om Baskien domineras förhållandet ändå i allt väsentligt av den spanska statsmakten. Och liksom för Sydtyrolen möjliggör inte självstyrelselagen baskisk synlighet och deltagande på den internationella arenan.

En nära till hands liggande slutsats är att en legal status som en från statsmakten separat aktör – en förhandlingspartner med respekterade egna intressen – skapar bättre förutsättningar för en framgångsrik autonomiutveckling än ett upplägg där autonomins handlingsutrymme i partnerskapet är mera begränsat. En självstyrelselag som kraftigt begränsar eller helt omöjliggör närvaro på den internationella arenan förstärker ytterligare denna skillnad i konsekvenserna av partnerskapsupplägget.

¹²³ Även Färöarna, som ju annars ingår i den nordiska "högskattezonen", har utnyttjat sin från Danmark fristående skattestatus i näringspolitiskt syfte. Så har man t.ex. etablerat ett skattemässigt fördelaktigt internationellt skeppsregister (FAS, Faroe Island National & International Ship Register).

Det politiska partnerskapet – den i praktiken avgörande faktorn

Politikens avgörande betydelse för utfallet av den process som leder fram till etableringen av en territoriell autonomi är ett självklart och allmänt accepterat faktum. Vilken typ av konstitutionell förankring, behörighetens principiella omfattning och liknande är ju i allt väsentligt styrt av politiska förhandlingar och beslut. Politiken spelar också in på ett avgörande sätt i de mer grundläggande förutsättningarna för autonomins etablering i form av bl.a. den geopolitiska situationen och styrkan i den aktuella regionens interna politiska mobilisering.

Vad som däremot är mindre självklart, och kanske därför också mindre uppmärksammat, är det faktum att den typ av i grunden politiska bakgrundsförhållanden som redovisats beträffande de ovan granskade autonomierna *i så pass hög grad också påverkar utfallet av ett givet autonomiarrangemang*. Det konkreta "självstyrelseutfallet" av samma, eller någorlunda likartade, legala upplägg och rättsliga förutsättningar varierar med andra ord avsevärt.

Det här är något som med stor tydlighet framkommit i de jämförande autonomianalyserna ovan. I praktiken har utfallet (i termer av faktisk självstyrelse) av samtliga i föregående sektion diskuterade legala bakgrundsfaktorer påverkats, i många fall i praktiken även avgjorts, av den politiska processen mellan autonomi och statsmakt – alltså av vad som i denna rapport benämnts som det politiska partnerskapet. Som särskilt talande exempel kan här nämnas att inte ens en så grundläggande legalitetsfaktor som självstyrets konstitutionella status och grundlagsskydd verkar vara avgörande för autonomiernas faktiska utvecklingsmöjligheter. De tre territorierna med formellt sett det svagaste grundlagsskyddet (Färöarna, Isle of Man och Gibraltar) är sålunda de som i praktiken medgett det största egna handlingsutrymmet.

Övergripande slutsats

De i denna rapport närmare granskade autonomierna representerar – om än på olika sätt och med olika bakgrundshistoria – den typ av territoriella särlösningar som tvingas fram då den "normala" enhetsstatsmodellen inte klarar av att hantera en i något avseende alltför avvikande regional minoritetsbefolkning. Förutsättningarna för den långsiktiga utvecklingen av den här sortens territoriella särlösningar, allmänt kallade autonomier eller självstyrda områden, avgörs i allt väsentligt av deras legala status i kombination med deras politiska samspel med och i förhållande till sina respektive statsmakter.

Den övergripande slutsatsen mot bakgrund av erfarenheterna från de i rapporten ovan granskade självstyrda territorierna är att *den politiska faktorn i praktiken ofta tenderar att överflygla den legala när det gäller de mer grundläggande förutsättningarna för autonomiernas handlingsutrymme och långsiktiga utveckling*. Det här betyder inte att den konstitutionella positionen och de legala arrangemangen är oviktiga, utan snarare att *deras konsekvenser för självstyrets utveckling är beroende av ömsesidigheten och kvalitén hos det politiska partnerskapet mellan autonomi och statsmakt*.

Om det politiska samspelet karaktäriseras av en öppen och förtroendefull dialog mellan de två parterna är det legala upplägget sålunda sällan något hinder för en ur autonomins synvinkel positiv självbestämmandeutveckling. Även en jämförelsevis svag legal ställning kan då utnyttjas som ett flexibelt redskap för att stärka och utveckla självstyret. Om det politiska partnerskapet däremot till sin karaktär är mera negativt och konflikttyngt, blir det legala upplägget ofta något som den dominerande partnern (i praktiken statsmakten) kan använda

för att bromsa, i en del fall även urholka, autonomins självbestämmande och egna handlingsutrymme.

Expertmedverkan, underlagsmaterial och referenser

Sakkunnigintervjuer

Semi-strukturerade intervjuer (med skriftliga frågor förberedda telefonintervjuer, kompletterande uppföljningsfrågor) med konstitutionellt och politiskt sakkunniga specialister på de i rapporten behandlade autonomierna. Skriftlig sammanställning av intervjusvaren granskade och godkända av samtliga intervjupersoner. Intervjuerna skedde under perioden februari-maj 2020.

Elisabeth Bonne

Handläggare i legala och konstitutionella frågor vid den flamländska regeringen.

Daniel D'Amato

Regeringsrådgivare och chefen för Gibraltars representation i Bryssel (Gibraltar House).

Bárður Larsen

Universitetslektor vid Färöarnas universitet. Specialiserad på statsrättsliga frågor.

Marc Röggla

Forskare och chef för centret för Autonomy Experience vid Institute for Minority Rights vid European Academy (EURAC), Bozen/Bolzano.

Marta Marin Sanchez

Chefen för den baskiska delegationen i Bryssel.

Herluf Sigvaldsson

Internationell direktör och chefsförhandlare vid det färöiska fiskeriministeriet.

Hans Andrias Sølvará

Historieprofessor vid Färöarnas universitet. Specialiserad på den färöiska självstyrelserörelsens utveckling och historia.

Jamie Trinidad

Director of Studies in Law, Wolfson College. Fellow of the Lauterpacht Centre for International Law. Expert på Gibraltars (och Isle of Mans') legala och politiska position i förhållande till UK och EU.

Michael Vercnocke

Chefen för Isle of Mans representationskontor i Bryssel.

Tryckta källor och skrifter

Ackrén, M. (2009): Conditions for Different Autonomy Regimes in the World. A Fuzzy-Set Application. Åbo: Åbo Akademi University Press.

Alcock, A. (2001): The South Tyrol Autonomy. A Short Introduction. Bozen/Bolzano: Südtiroler Landesamt.

Alber, E. & Zwilling, C. (2016): South Tyrol. Ingår i web-serien *Autonomy Arrangements in the World* (www.world-autonomies.info).

Berhoumi, M. (2016): 'Wallonie. The Walloon region and the Wallonia-Brussels space'. Ingår i Turp, D. & Sanjaume-Calvet, M. (eds.): The Emergence of a Democratic Right to Self-determination in Europe. Brussels: Centre Maurits Coppieters.

Chapman, P. (2019): 'UK by far biggest enabler of global corporate tax dodging'. *The Independent*, May 28, 2019.

Constantin, S. (2016): 'South Tyrol: Conflict resolution and self-governance'. Ingår i Turp, D. & Sanjaume-Calvet, M. (eds.): The Emergence of a Democratic Right to Self-determination in Europe. Brussels: Centre Maurits Coppieters.

Errasti-Lopez, A. (2019): Basque Country and Catalonia: Different Paths to Recognition. Edinburgh: Centre on Constitutional Change, University of Edinburgh.
(<https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/news-and-opinion/basque-country-and-catalonia-different-paths-recognition>)

Fyri Landsstyrið (2000): Frásøgn frá samráðingarfundi millum Føroya landsstýri og donsku stjórnina hósðagin hin 26. Oktober 2000. Torshavn: Løgmannsskrivstovan, uttanlandsdeilin.

Garside, J. (2017): 'Is the EU tax haven blacklist a whitewash?' *The Guardian*, Dec. 5, 2017.

Goikoetxea, J. (2016): 'Basque Country'. Ingår i Turp, D. & Sanjaume-Calvet, M. (eds.): The Emergence of a Democratic Right to Self-determination in Europe. Brussels: Centre Maurits Coppieters.

Gomez, M. & Etxebarria, G. (2000): Panorama of the Basque Country and its Competence for Self-Government, *European Planning Studies*, 2000, Vol 4, No 8 pp. 368-393.

House of Common (2013): Crown Dependencies: Development since 2010. Tenth Report of Session 2013-2014. London, 10 December 2013.

House of Commons Library (2019): How autonomous are the Crown Dependencies? London.

Karlsson, A. (2007): Färöarna. En studie av internationellt handlingsutrymme, ekonomisk utveckling och ekonomiskt-politiskt lärande. Mariehamn: Ålands statistik- och utredningsbyrå, ÅSUB rapport 2007:8.

Keating, M. (2018): The Basque Statue of Autonomy. Edinburgh: Centre on Constitutional Change, University of Edinburgh.

(<https://www.centreonconstitutionalchange.ac.uk/opinions/basque-statute-autonomy>)

Lang, P. (2012): The South Tyrol Question 1866-2010. From National Rage to Regional State. Bern: International Academic Publishers.

Larin, J. S. & Rögglä, M. (2019): Participatory consocialism? No, but South Tyrol's Autonomy Convention is evidence that power-sharing can transform conflict, *Nations and Nationalism*, 2019, pp. 1-24.

Larsen, B. (2005): Grundlovsargumenter i dansk færøpolitik, *Juristen* nr. 3, sid. 77-88.

Larsen, B. (2011): En håbløs søgen efter forfattningsrettens sikre fundament, *Juristen* nr. 4, sid. 128-135.

Lindström, B. (2019): State integration vs. Regional Exceptionalism – a European Predicament. *Baltic Worlds*, Vol. XII:1, pp. 57-69.

Lopez, I. F. & Ibarra, P. (2006): Regions, minorities and European integration: A case study on the Basque nation in Spain. Bilbao: University of the Basque Country.

Maddens (2016): 'Flanders. An institutional stand still despite the separatist triumph in elections'. Ingår i Turp, D. & Sanjaume-Calvet, M. (eds.): The Emergence of a Democratic Right to Self-determination in Europe. Brussels: Centre Maurits Coppieters.

Ministry of Justice (2016): Fact sheet on UK's relationship with the Crown Dependencies. London.

Moré, A.E. (2008): 'Current situation and proposals for reform of Spain's tax administration'. Ingår i Bosch, N. & Durán, J. M. (eds.): Fiscal Federalism and Political Decentralisation. Lessons from Spain, Germany and Canada. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.

Roslin, B. (2006): Europeiskt självstyre i omvandling. Helsingfors: Statsrådets kansli, rapport 11/2006.

Rögglä, M. (2019): Consensus Impossible? South Tyrol's Autonomy Convention and the issue of Self-determination, *Journal of Autonomy and Security Studies*, 3(2) 2019, pp. 67-85.

Skaale, S. (2016): 'The Faroe Islands. North Atlantic Pragmatism: Together when necessary, separate when necessary'. Ingår i Turp, D. & Sanjaume-Calvet, M. (eds.): The Emergence of a Democratic Right to Self-determination in Europe. Brussels: Centre Maurits Coppieters.

Spiermann, O. (2008): Vores grundlovsstridige hjemmestyreordninger, *Juristen*, nr. 1, sid. 5-15.

Suksi, M. (2015): Lagstiftningskontroll och rättskipning i autonomier – jämförande perspektiv på självstyrande områden. *JFT/Tidskrift utgiven av Juridiska Föreningen i Finland* Nr. 1/2015. S. 27-55.

Sørensen, M & Danielsen, J. H. (2011): Grønlands Selvstyre og Danmarks Riges Grundlov, *Juristen* nr. 1, sid. 9-18.

Thorsteinsson, J. & Rasmussen, S. (1999): Rigsfælleskabet mellem Danmark og Færøerne. Folketingets festskrift i anledning af grundlovens 150 års jubilæum den 5 Juni 1999, sid. 491-532, København.

Watts, R. (2000): 'Islands in Comparative Constitutional Perspective'. Ingår i Baldacchiono, G. & Milnd, D (eds.): Lessons from the Political Economy of Small Islands. The Resourcefulness of Jurisdiction. London: Macmillan Press Ltd.

Weber, M. (1919): Politics as a Vocation. Föreläsning vid Münchens studentunion den 28 januari 1919. (<http://anthropos-lab.net/wp/wp-content/uploads/2011/12/Weber-Politics-as-a-Vocation.pdf>)

Weitz, E. D. (2019): A World Divided. The Global Struggle for Human Rights in the Age of Nation-States. Princeton & Oxford: Princeton University Press.

Wikipedia-artiklar

Nedladdat i form av s.k. permanenta versioner (juni 2020)

Belgian Federal Parliament

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Belgian_Federal_Parliament&oldid=958603345)

Belgian Political Crisis 2007-2011

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=2007%E2%80%932011_Belgian_political_crisis&oldid=954297148)

British Overseas Territories

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=British_Overseas_Territories&oldid=960963462)

Flanders

(<https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Flanders&oldid=961345901>)

Flemish Government

(https://en.wikipedia.org/wiki/Flemish_Government#Budget)

Färöisk krona

(https://sv.wikipedia.org/w/index.php?title=F%C3%A4r%C3%B6isk_krona&oldid=43634786)

Gibraltar Constitution Order 2006.

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Gibraltar_Constitution_Order_2006&oldid=932822955)

Isle of Man

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Isle_of_Man&oldid=961414492)

State Reform in Belgium.

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=State_reform_in_Belgium&oldid=953655138)

The New Flemish Alliance

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=New_Flemish_Alliance&oldid=959823835)

Status of Gibraltar

(https://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Status_of_Gibraltar&oldid=955039706)

Övrigt underlagsmaterial

Belgium: Fiscal Powers. Overview of Fiscal Decentralisation

(<https://portal.cor.europa.eu/divisionpowers/Pages/Belgium-fiscal-Powers.aspx>)

Cooperation Agreement 8 March 1994: Representation of the Kingdom of Belgium in the European Council of ministers (<https://www.fdfa.be/en/representation-in-the-council-of-the-eu>)

Cromwell, V. (2019): Common Law vs. Civil Law: An Introduction to Different Legal Systems (<https://barbriqlts.com/common-law-vs-civil-law-an-introduction-to-the-different-legal-systems/>)

House of Commons (2008): Answers to Q257 at the FAC hearing

(<https://publications.parliament.uk/pa/cm200708/cmselect/cmfa/147/8032602.htm>)

Isle of Man Government (2020): Relationship with the United Kingdom and the EU

(<https://www.gov.im/about-the-government/departments/cabinet-office/external-relations/constitution/>)

Lov om Færøernes Hjemmestyre/Lóg um Føroya heimastýri (1948/2005 års sjálvstýrisslag)

Lov om de færøske myndigheders overtagelse af sager og sagsområder/ Lóg um mál og málsøki føroyskra myndugleika at yvirtaka (Lov nr 578, 2005)

Lov om Færøernes landsstýris indgåelse af folkeretlige aftaler/Lóg um altjóðarættarlígu sáttmálar Føroya landsstýris at gera (Lov 579 2005).

Poulsen Englund, M. (2020): Tidsspann om Färöarnas politiska partnerskap. Mariehamn: Öpublicerad promemoria.

The Constitution of Gibraltar. London: Court at Buckingham Palace, The 14th Day of December 2006. (<http://gibraltarlaws.gov.gi/constitution.php>)

The South Tyrol Autonomy Statute/Special Statute for Trentino-Alto Adige. The Constitution of the Trentino-Alto Adige Region and the Provinces of Trento and Bolzano

(https://web.archive.org/web/20070926105444/http://www.provincia.bz.it/lpa/autonomy/autonomy_statute_eng.pdf)

OM STIFTELSEN

År 1991 grundade bonden och landstingsmannen Olof M Jansson, från Strömma i Hammarland, stiftelsen för främjande av åländsk historisk forskning, en hjärtefråga för honom sedan mycket lång tid. Så var även utvecklingen av och spridande av kunskapen om självstyrelsen, ett arv som stiftelsen värnar om. Fonden lyckades han åstadkomma genom ett strävsamt lantbrukarliv kombinerat med ett gott ekonomiskt sinnelag och fingertoppskänsla för långsiktiga investeringar.



ISBN 978-952-69546-1-5